



Når det offentlige bygger – fremtidens folkeskoler

Sehested, Karina

Publication date:
2018

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Sehested, K. (2018). *Når det offentlige bygger – fremtidens folkeskoler*. Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns Universitet. IGN Rapport



Når det offentlige bygger – fremtidens folkeskoler

Karina Sehested

IGN Rapport
April 2018

Titel

Når det offentlige bygger – fremtidens folkeskoler

Forfattere

Karina Sehested

Udgiver

Københavns Universitet
Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning
Rolighedsvej 23
1958 Frederiksberg C
ign@ign.ku.dk
www.ign.ku.dk

Ansvarshavende redaktør

Claus Beier

Bedes citeret

Karina Sehested (2018): Når det offentlige bygger – fremtidens folkeskoler, IGN Rapport, april 2018, Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns Universitet. 250 s. ill.

ISBN

978-87-7903-789-2

Grafisk arbejde

Sara Folvig

Layout omslag

Jette Alsing Larsen

Forsidefoto

Munkebjergskolen, privat foto

Publicering

Rapporten er publiceret på www.ign.ku.dk

Gengivelse er tilladt med tydelig kildeangivelse

Skriftlig tilladelse kræves, hvis man vil bruge instituttets navn og/eller dele af denne rapport i sammenhæng med salg og reklame

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1: Indledning	5
Den offentlige styringsvinkel.....	6
Proces og organisering påvirker resultatet	7
Metode	9
Hvad er en god proces?.....	10
Hvad er en god offentlig byggeproces?	13
Rapportens opbygning	15
Kapitel 2: Arkitektkonkurrencer som redskab for fremtidens skolebyggeri.....	18
Konkurrencens formål.....	18
Hvorfor deltager kommuner og skoler?	20
Konkurrencens forløb	24
Konkurrencen og faglighed.....	26
Konkurrencen og økonomi.....	28
Konklusion	32
Kapitel 3: Vinderprojekter og proceskarakteristik.....	35
De tre skoler og vinderprojekter	35
Procesforløbet på de tre skoler.....	38
Trekronerskolens proces	39
Munkebjergskolens proces.....	41
Vestre Skoles proces	44
Konklusion	48
Kapitel 4: Det økonomiske problem	50
Økonomi og byggeprocesser.....	50
Licitationsformers fordele og ulemper.....	52
Trekronerskolen: ”Så kom licitationen, og hvad gik ikke galt”.....	60
Munkebjergskolen: Skuffede forventninger og manglende bevillinger	67
Vestre Skole: Et snævert budget til et stort vinderprojekt	74
Konklusion	83
Kapitel 5: Organisering og styring.....	88
Nye organiserings- og styringsvilkår for offentligt (skole)byggeri	89
Opsamling	95
Trekronerskolen: Netværksstyring med forhandlende hierarki og en åben netværksproces	96
Munkebjergskolen: Hierarkisk management styring og en lukket netværksproces	106
Vestre Skole: Regelbundet og markant hierarki og mangel på fælles netværksdannelse i styringen.....	116
Konklusion	124
Kapitel 6: Nye lederroller	131
En synlig netværksledelse	132
Den aktive bygherre	132
Den interaktive rådgiver.....	135
Rollevarianter i netværksledelse	136
Opsamling	139
Trekronerskolen: Nye integrerende netværkslederroller slår igennem.....	139
Munkebjergskolen: De ”effektive” og resultatorienterede lederroller.....	149
Vestre Skole: Konfliktende lederroller og rolleforventninger	156
Konklusion	165

Kapitel 7: Mellem ekspertviden og interaktiv viden.....	173
Fagprofessionel organisering med mono- eller multidisciplinær viden.....	174
Projektorganisering og den lærende organisation med inter- og transdisciplinær viden.....	177
Opsamling	179
Trekronerskolen: Den brede interaktive viden.....	180
Odense: Den snævre, professionaliserede interaktive viden.....	192
Vestre Skole: Den professionaliserede interaktive viden	203
Konklusion	212
Kapitel 8: Processens resultat	220
Trekronerskole: ”Det er en ønskeopgave”	221
Odense: ”Det er svært at genkende vinderprojektet”	227
Vestre Skole: ”Helhedsindtrykket er det samme”	229
Konklusion	233
Kapitel 9: Vadestene og snublestene i den gode kommunale byggeproces.....	235
Det refleksive og strategiske valg	236
Konklusioner på tværs	237
På vej mod gode skolebyggeprocesser?	239
Litteratur.....	245

Kapitel 1: Indledning

Denne rapport er et genoptryk af en rapport leveret til Uddannelsesstyrelsen og Byggedirektoratet i 2005. Selvom forløbet med skolebyggerier ligger år tilbage indeholder rapporten mange diskussioner, der vil være relevante også i dag, når det offentlige bygger. Ikke blot skoler, men nok også mange andre kommunale institutioner.

I 1998 annoncerede Uddannelsesstyrelsen og det daværende Byggedirektorat en konkurrence om fremtidens skolebyggeri.

Allerede i 1996 havde man i de to ministerier indledt et samarbejde om konkurrencerne, der senere blev til projektet: Rum - Form - Funktion i folkeskolen, som gennemførte konkurrencen. Der var på det tidspunkt et pres både fra lærere og kommuner om rådgivning om skolernes fysiske udformning set i lyset af de nye undervisningskrav i folkeskoleloven fra 1993. De to ministerier havde gennem tidligere samarbejder om skoleudvikling sat fokus på sammenhængen mellem det pædagogiske og det arkitektoniske i skolebyggerier og udviklet en fælles forståelse om at tage udgangspunkt i pædagogikken først og arkitekturen derefter, hvis der skal skabes en sammenhæng mellem pædagogik og arkitektur i skolerne. Ministerierne havde derfor indsamlet fælles erfaringer, der blev bygget videre på i konkurrencen.

I 1998 udskrev projektet ”Rum – Form – Funktion i Folkeskolen” tre projektkonkurrencer om skolebyggerier. Konkurrencen skulle give inspiration til at renovere og bygge nye skoler, så de levede op til kravene i den nye Folkeskolelov om fremtidens folkeskole. Samtidig ønskede man et eksemplarisk samarbejde mellem arkitekter og medarbejdere med pædagogisk baggrund i udformningen af de fysiske rammer for skolen. Ministerierne ønskede eksempler på en typisk gammel byskole, en 1960’er skole, gerne en kamskole, og et nybyggeri. Men der kom ikke så mange tilbagemeldinger på konkurrencen, som man havde regnet med, og man fik derfor ikke alle kriterier lige godt opfyldt, fx kom der ingen kamskole. Men tre kommuner blev udvalgt, der dækkede kriterier om et nybyggeri, en renovering og udbygning samt en renovering og ombygning. De udvalgte kommuner blev Roskilde kommune med en ny Trekronerskole, Odense kommune med renovering og ombygning af den gamle byskole Munkebjergskolen, hvor der ikke var udenomsplads til nybyggeri, og Svendborg kommune med renovering og udbygning af Vestre Skole, som en skole, der havde lavet diverse midlertidige tilbygninger, som var blevet stående.

Konkurrencen løb af stablen i 1998-99, og vinderprojekterne blev udpeget i maj 1999. Der er udgivet flere publikationer om de tre konkurrenceprojekter og produceret en video for at dokumentere processen med at bedømme konkurrenceprojekterne til Vestre Skole i Svendborg¹.

Denne rapport handler om selve processen med at realisere de vindende konkurrencebyggerier. Hver af skolerne har været gennem lange og svære forløb, før de nåede deres mål, og det er disse lange forløb, vi skal se nærmere på, for at få et indblik i, hvad der sker, når kommunerne bygger skoler. Formålet med rapporten er at få indsigt i forvaltningen og organiseringen af skolebyggerier og diskutere de problemer og snublesten, der opstår i samarbejdet og i processerne. Og desuden komme med anbefalinger til, hvordan problemer og samarbejdet kan håndteres i fremtidige processer. Mange af forholdene, der bliver belyst og diskuteret i denne rapport, kan dog også anvendes generelt i forhold andre typer af byggerier, hvor kommunerne står som bygherre. Det gælder især andre byggerier, hvor mange interessenter og brugere er involveret.

Den offentlige styringsvinkel

Studiet af processen og organiseringen af skolebyggerier lægger vægten på den offentlige styringsvinkel i processer med at realisere skolebyggerier, og formålet er at finde frem til:

Hvordan kommuner og rådgivere i et samarbejde gennem deres styring og organisering kan skabe gode skolebyggeprocesser?

Når vi taler om offentlig styring kommer en række emner på banen, der ikke er så centrale i et privat byggeri. Det gælder demokratisk styring, politiske processer, borgerdeltagelse, offentlig forvaltning osv. Disse emner står centralt i rapporten. Rapporten kommer til gengæld ikke ind på styringen af byggeriet på entreprenørsiden og på byggepladsen, da mange andre studier tager fat på denne problematik.

Rapporten forsøger at give indblik i den måde, det offentlige fungerer og ”tænker på”, når der skal bygges en offentlig institution som en skole. Alle deltagerne i konkurrenceprojekterne mener, at en

¹ Se Byggedirektoratet, Undervisningsministeriet og Kulturministeriet (1999): ”En konkurrence om Rum, Form og Funktion i Folkeskolen. Dommerbetænkning.” Byggedirektoratet, Undervisningsministeriet og Kulturministeriet (1998): ”En konkurrence om Rum, Form og Funktion i Folkeskolen”. Byggedirektoratet, Undervisningsministeriet og Statens Byggeforskningsinstitut (2000): ”En konkurrence om Rum, Form og Funktion i Folkeskolen. Temahæfte 2.”

skole er et eksempel på et byggeprojekt, der kan være meget kompliceret, fordi så mange aktører og interesser er involveret, og det gælder også internt i det offentlige system, der, som en rådgiver siger, ”opleves som en mangelhovedet uhyre”, som det er svært at holde styr på og samarbejde med. Vi skal i rapporten se på, hvordan styringen og ledelse foregår i de tre procesforløb, og diskutere hvad der kan gøre processerne lettere at håndtere for de involverede parter. Her kan man hente en del viden og inspiration ikke kun i byggeledelseslitteraturen, men også i den generelle litteratur om offentlig forvaltning og styring.

De overordnede spørgsmål i processtudiet er:

- § Hvordan organiseres og styres processer med offentligt skolebyggeri?
- § Hvordan fungerer samarbejdet mellem de forskellige parter i processen?
- § Hvilke problemer oplever de forskellige deltagere i processen?
- § Hvilke løsningsmuligheder bruges i kommunerne og hos rådgivere?
- § Hvordan ser den gode proces og organisering ud?

Men hvorfor dette fokus på processen? Det er vel resultatet, der tæller, vil mange hævde. Til det kan man svare: Ja, men processen påvirker i høj grad resultatet og dets anvendelse i praksis.

Lad os derfor se på, hvordan sammenhængen mellem proces og resultat kan anskues, og hvorfor det er relevant at studere skolebyggeriernes proces.

Proces og organisering påvirker resultatet

Det er vigtigt at fokusere på processer og organisering, fordi erfaringer fra mange års organisationsstudier giver anledning til to vigtige konklusioner: *Den ene er*, at måden processen tilrettelægges og organiseres på har stor indflydelse på resultatet. En veltilrettelagt proces kan forbedre resultatet væsentligt. *Den anden er*, at processen påvirker tilslutningen til resultatet. En veltilrettelagt proces kan få deltagere og omgivelser til at føle ejerskab og opbakning til resultatet. Det kan få stor betydning for, om resultatet bliver brugt efter hensigten (March og Olsen 1989, Rhodes 1997, Bruijn og Heuvelhof 2000). Den måde, man vælger at organisere en skolebyggeproces på, får derfor konsekvenser for det resultat, man får ud af fremtidens folkeskoler.

Introduktionen af nye organiseringsformer som partnerskaber og partnering i byggerier illustrerer netop sammenhængen mellem proces og resultat. Argumentet er, at indfører man disse nye organiseringsformer, får man et bedre resultat af opgaveløsningen generelt (partnerskaber) og specifikt i byggeprocesser (partnering). Fx antager man, at partnering fører til:

- § væsentlige økonomiske besparelser,
- § bedre byggekvalitet,
- § færre arbejdsulykker,
- § færre mangler ved aflevering,
- § bedre samarbejdsklima

(Bejder 2003: 14, By- og Boligministeriet 2000).

Det må siges at være markante forventninger til resultatforbedringer på grund af en ny måde at organisere byggeprocessen på. Danske evalueringer af partnering er dog mere tvetydige (se fx Gottlieb, S.C. og Storgaard, K. 2006).

I litteratur om ledelse både i det offentlige og det private er der stor vægt på organisering og processer, og det betyder, at man i dag ligefrem taler om et paradigmeskifte i styringstankegangen, hvor fokus i lige så høj grad ligger på processen som på resultatet (Rhodes 1997, Thomassen et al. 2000). Mens man tidligere stort set kun har haft opmærksomheden på produktet eller resultatet, og indrettet processer enten standardiseret eller tilfældigt, så er opmærksomheden nu rettet mod sammenhængen mellem proces og resultat. Derfor ser man da også en udbredt diskussion om processtyring og procesledelse i ledelseslitteraturen, både om offentlig styring og om byggeledelse (Kickert et al. 1997, Klijn og Koppenjan 2000, Bejder 2003, By- og Boligministeriet 2000 og 2001a og b)

Når man sætter fokus på processen, er det dog ikke lig med, at resultatet ikke længere er vigtigt. Procesopmærksomheden må ikke ende i, hvad man indenfor litteraturen kalder, den rene proceduralisme – altså at processen helt fortrænger betydningen af resultatet, og at man fx kommer frem til *forhandlet nonsens* (Bruijn og Heuvelhof 2000: 326). Processen må ikke blive målet i sig

selv, men skal hele tiden sammenholdes med resultatet, og derfor er det vigtigt, at man fastholder diskussionen af både proces og resultat.

I denne rapport indgår dog ikke en egentlig evaluering af resultatet, da resultatevaluering var tænkt gennemført i et andet projekt. Men på grund af økonomiske omprioriteringer i ministerierne, er resultatevalueringen faldet væk undervejs. Resultatet af byggerierne bliver i denne rapport udelukkende behandlet ved, at deltagerne beskriver deres oplevelse af det færdige resultat af skolebyggeriet.

Metode

Rapporten bygger på et forløbsstudie af de tre skolebyggeprocesser fra deres opstart til deres afslutning. Vi starter i 1998 med konkurrencen, men lægger hovedvægten på de tre byggeprocesser, der har meget forskellige tidsmæssige forløb, se nedenfor, og slutter i 2005, hvor de sidste byggerier er ved at være færdige. Datamaterialet består hovedsagligt af kvalitative interview foretaget på tre forskellige tidspunkter i processen: i starten, i midten og i slutningen af processen, men også af det skrevne materiale, der er udarbejdet i processerne. Der er dog ikke gennemført et egentligt longitudinalt studie (jf. Pettigrew 1997).

Interviewpersonerne er udvalgt efter præmisser om at repræsentere flere relevante styringsagenter i et offentligt byggeri, og aktørerne blev udvalgt gennem sneboldsmetoden, hvor aktive aktører interviewes og udpeger vigtige aktører set fra deres synspunkt (Pedersen 1998). Resultatet blev repræsentanter fra:

- § Politikere
- § Teknisk forvaltning
- § Skoleforvaltning
- § Skoleledelse
- § SFO ledelse
- § Skolebestyrelse
- § Rådgivere/bygherrerådgiver

Der er dog foretaget en afgrænsning fra en vigtig aktørgruppe i form af repræsentanter fra entreprenørgruppen. Årsagen er, at fokus i rapporten er den offentlige styringsvinkel og at den private styringsvinkel repræsenteres af rådgiverne. Set i bakspejlet kunne billedet af styringssituationen i de tre processer dog have været styrket med inddragelse af entreprenørerne som de direkte brugere af rådgivernes materiale.

Der er i alt foretaget 50 interview á 1 ½ til 2 timers varighed med hovedvægten lagt på de aktive styringsagenter i de forskellige faser af byggeriet: i første fase stort set alle aktører, og i de næste faser kun de aktive på daværende tidspunkter. Generelt er de teknisk forvaltninger, skoleledelserne og rådgiverne repræsenteret med de fleste interview, da de har været de mest gennemgående aktører i alle processerne. Det beskrives nærmere nedenfor under de tre processer.

Der blev fra starten i et samarbejde med de deltagende parter udvalgt en række temaer, som studiet særligt skulle beskæftige sig med. Temaer der opfattedes at have særlig relevans for processerne. Disse temaer er berørt i alle interviewene, men deltagerne har lagt vægten meget forskelligt på temaerne undervejs, og det afspejler sig i længden af rapportens temakapitler.

Hvad er en god proces?

Som det er beskrevet indledningsvist, er det processen, der sættes fokus på i denne undersøgelse af de tre vinderprojekter. Ikke fordi produktet er uvæsentligt, men fordi formodningen er, at en god proces kan føre til et godt produkt med et bredt ejerskab.

Rapportens formål er at få overblik over *forskellige* syn på processen med at bygge skoler. Forskellige syn, der illustrerer de mange interesser og aktører med hver deres baggrundsforståelse, der er involveret i processerne. Der er ofte modstridende interesser, hensyn og meninger involveret i processen, og formålet er at undersøge, hvordan de håndteres i løbet af byggeprocesserne: Hvilke interesser og meninger inkluderes, og hvilke ekskluderes med hvilke midler? Det er med til at danne et billede af, hvordan sådanne processer fungerer i praksis.

Men det udgør samtidig grundlaget for at diskutere, hvordan ”den gode proces” ser ud. Det vil selvsagt afhænge af, hvilke interesser, hensyn og meninger man vælger at understøtte eller

ekskludere i processer med at bygge skoler. Den gode proces er måske ikke den samme set fra kommunens, skolens, entreprenørers eller rådgivers side. Derfor må der vælges udgangspunkt for at bedømme ”det gode” og ”det dårlige” ved en proces. Hvis man tydeliggør disse forskelligheder, skaber det grundlag for et kvalificeret og underbygget valg af proces, styring og organisering, når man skal bygge i offentligt regi.

I byggelitteraturen og i relevante ministerier arbejdes meget med anbefalinger til udvikling af gode byggeprocesser. Det er konkrete og udmærkede anvisninger til planlægning og styring af fx selve byggeprocessen eller programmeringsfaser, organisering og ledelse på byggepladsen, valg af udbudsformer osv. (f.eks. Erhvervs- og Byggestyrelsen 2004 og 2006). Rapporten bygger videre på nogle af disse tanker.

Men samtidig har diskussionen af ”gode processer” en lidt anden karakter i dette studie. Det skyldes for det første, at projektets formål er at finde hensigtsmæssige måder for kommunerne at styre og organisere skolebyggeprocesser på. Dermed er udgangspunktet for en vurdering af de ”gode processer” entydigt *den kommunale styringsvinkel*. Projektets udgangspunkt er, at kommunerne er bygherrer, og i kraft af denne bygherrerolle skal påtage sig ansvaret for styring og organisering af forløbet, så skolebyggerierne bliver realiseret (Bang 2000, Dræbye 2003).

For det andet præsenteres ikke færdige modeller eller løsninger på den gode proces i denne rapport. I stedet diskuteres det, hvilket grundlag og hvilke centrale spørgsmål, der skal besvares, for at man kan træffe et kvalificeret valg eller videreudvikling af konkrete styringsmodeller. Anbefalingerne i denne rapport består derfor snarere af spørgsmål end af svar.

Der er to væsensforskellige måder, man diskutere ”gode processer” på:

Man kan lave vurderingen *”indefra”* – det vil sige, lade de involverede parter i byggeprocessen afgøre, om det har været en god eller dårlig proces. Hvis deltagerne har syntes, at den var god og gav et godt resultat, så er den god! Problemet er dog, hvor man skal sætte grænsen for, hvem der skal indgå med deres bedømmelser. Er det kun de aktive i processen, eller er det også de aktører, der generelt berøres af processen og resultatet?

Eller man kan lave vurderingen ”*udefra*” ved at opstille bestemte kriterier til vurderingen. Hvis processen har opfyldt kriterierne, er den god! Problemet med denne vurdering er, hvor man henter sin begrundelse fra til at ophøje egne kriterier som bedre end deltagernes?

Begge tilgange har altså fordele og ulemper, og de kan derfor begge med fordel bruges i studiet af skolebyggeprocesser. I studiet er der lagt stor vægt på at få deltagernes vurdering af, hvad der er godt og dårligt ved de konkrete byggeprocesser, og hvordan de mener, at man kan nå frem til den gode proces i skolebyggerier. Men samtidig opstilles nogle eksterne kriterier, der kan bruges til en ekstern betragtning og vurdering af offentlige skolebyggerier.

I det følgende gives *eksempler* på eksterne kriterier, der kan bruges til at vurdere processer med kommunale skolebyggerier. Eksemplerne tager udgangspunkt i, at det er kommunalt og dermed offentligt skolebyggeri, vi taler om. Kommunerne er bygherre. Det giver særlige betingelser for disse byggeprocesser, der ikke gælder for andre byggeprocesser. Det formuleres på denne måde af en rådgiver:

”Offentligt byggeri er anderledes end andet byggeri. Der er nogle andre processer, og man skal kende til det politiske system. Der er mange nedskrevne regler, og man kan ikke improvisere som i det private byggeri. Der sidder ikke bare en bygherre, men mange interesser, der skal inddrages. Der er skolen i modsætning til forvaltningen, i modsætning til (myndighedsafdelingen, red.), i modsætning til arkitekten og igen til entreprenøren. Det kan godt blive kompliceret. Vi kan ikke træffe hurtige beslutninger, eller beslutninger der strider imod politiske beslutninger. Det gør det jo lidt stramt.”

Rådgiveren opremser altså en række kendetegn, der efter hans opfattelse adskiller den offentlige fra den private byggeproces, og der peges især på de mange deltagere, interesser og hensyn i processen, de mange regler og love, og den langsommere beslutningsproces. Det er da også nogle af de karakteristika, der ofte antages at adskille offentlige fra private byggerier. Hvorvidt denne antagelse er korrekt, tages der ikke stilling til her. Det skal blot understreges, at disse karakteristika også præger de tre skolebyggeprocesser, der undersøges i det følgende.

Hvad er en god offentlig byggeproces?

Når kommunerne bygger skoler, gør de det på ”fællesskabets vegne” betalt af skattemidler, og det er kommunens opgave at varetage ”det fælles bedste” i enhver kommunal opgave. Der er dog mange forskellige aktører i ”kommunen”, og hver af aktørerne har en særlig vinkel på det fælles bedste og fællesskabets interesse, som de objektivt og formelt set tager afsæt i. Fx skal politikerne formelt set varetage generelle interesser i kommunen og på hele skoleområdet og tilgodese alle skoler i kommunen, når der skal renoveres eller bygges for skattemidler. Det er skoleforvaltningens opgave at sikre gennemførelse af en almen skolepolitik i kommunen, og se skolebyggerier i den sammenhæng. De skal sikre, at både økonomi og pædagogiske principper overholdes i de enkelte byggerier. Teknisk forvaltnings opgave er til gengæld typisk at styre og gennemføre byggerier ud fra de almene hensyn til byggestyring, der eksisterer i kommunen. Dertil kommer myndighedsafdelinger i kommunerne, der skal sikre overholdelse af gældende almene regler for byggerier i offentligt regi. Sidst er der skolen, der skal sørge for, at skolens almene interesser bliver opfyldt gennem byggeriet. Det er de formelle krav til fællesskabets interesse, men i praksis er der ikke en på forhånd veldefineret fællesskabs- eller almeninteresse, som aktørerne kan forholde sig til, set fra deres vinkel. Fællesskabsinteressen er snarere noget, der konstrueres og udvikles i de processer, hvor opgavevaretagelsen finder sted, og der foregår derfor hele tiden en fortolkning af, hvordan fællesskabets interesse skal udmøntes i praksis. Det vil også være tilfældet i processen med skolebyggerierne.

Der er altså mange enheder, aktører og rationaler på spil, hvor der sagtens kan være modstridende hensyn. Men alle har det særlige kriterium, at de skal varetage ”alles interesser” indenfor egen enhed (fra skole til kommune). Et krav, der kan opstilles til gode skolebyggeprocesser er derfor, at der i processen skal tages hensyn til de almene interesser og det fælles bedste, og det kan udmøntes gennem kravet om, at flest mulige af de berørtes interesser må inddrages eller høres i processen, og der må skabes så bred opbakning, som muligt, til resultatet af beslutninger, eller man må undgå, at beslutningerne er til for stor skade for nogle af de berørte. Ellers er det ikke fællesskabets interesser, der varetages, men særinteressernes.

Da aktørerne opererer på borgernes vegne og for borgernes penge, bliver det desuden afgørende, at det er kommunerne, der varetager styringen af processen, og at der kan placeres ansvar for de

beslutninger, der træffes. Det giver borgerne en kontrol- og sanktionsmulighed, hvis man finder beslutningerne uretmæssige eller uhensigtsmæssige.

Hvis man lægger disse grundlæggende karakteristika for offentlige organisationer sammen, kan man argumentere for, at følgende kriterier skal være opfyldt, før vi kan tale om gode processer i kommunale skolebyggerier:

1. Kommunen skal påtage sig styringen af processen.
2. Ansvarer skal tydeliggøres og kunne placeres.
3. Flest mulige skal deltage og have mulighed for at give deres meninger til kende. Det kan kræve særlig støtte til de ressourcensvage at deltage til i processen.
4. De deltagende skal bakke op om resultatet, og resultatet må ikke være til for stor skade for nogen af de berørte, eller andre der ikke deltog.
5. Der skal ske en afbalancering af konkurrerende værdier om demokrati, effektivitet og faglighed.

Kilde: Buijn og Heuvelhof 2000, Kickert, Klijn og Koppenjan 1997.

Det sidste kriterium om værdier kræver lidt mere forklaring. Det knytter sig til, at en offentlig organisation, som en kommune, er karakteriseret ved at skulle tage hensyn til mange værdier og rationaler på én gang. Det være sig demokrati, politisk loyalitet, faglighed, retssikkerhed, effektivitet, brugerorientering osv. (Jørgensen m.fl. 1996). Værdierne skifter dog over tid, og dominerer også mere eller mindre indenfor det offentlige i forskellige enheder og institutioner. New Public Management reformbølgen fik effektivitet frem som dominerende værdi i løbet af 1990'erne, men efter årtusindskiftet er værdier om demokrati og inddragelse generelt kommet til. De enheder og organisationer, der især deltager i skolebyggeriet, har dog også deres særligt dominerende værdier. Groft sat op, kan man hævde, at et område som skoleområdet har tradition for, at faglighed, samarbejde og inddragelse er centrale værdier, mens det tekniske område har tradition for faglighed og effektivitet som centrale værdier.

Hvis man skal opnå en god proces i skolebyggerierne, er det en forudsætning, at alle parter værdier og rationaler bliver integreret mere eller mindre i processen. Ellers er der stor sandsynlighed for

samarbejdsproblemer og konflikter. I skolebyggeprocesser er der tale om et samarbejde mellem den kommunale organisation som bygherre, skolen som bruger og de private rådgivere/byggeparter. Dertil kommer samarbejde med entreprenører og håndværkere, der ikke indgår i denne undersøgelse. Derfor er der i de ovennævnte kriterier inddraget værdier om både effektivitet, faglighed og demokrati, der skal afbalanceres i skolebyggeriet, hvis man skal opnå de gode skolebyggeprocesser. I andre byggeopgaver end skoler kan andre værdier være mere relevante.

Kriterierne for den gode proces skal ikke forstås som autoritative kriterier, der til alle tider må ligge til grund for en bedømmelse af offentlige byggeprocesser. De er snarere et bud på, hvordan man kan arbejde med eksplicite kriterier, hvis man fastholder, at offentlige processer *bør* være anderledes end private i kraft af opgavernes demokratiske fundering. I sidste ende er det selvsagt et politisk valg, om processerne skal være anderledes.

Kriterierne skaber selvsagt særlige opmærksomhedspunkter i analysen af skolebyggeprocesser, og de danner grundlag for diskussion af de tre processer med konkurrencebyggerierne.

Rapportens opbygning

Rapporten starter i kapitel 2 med en kort præsentation af skolekonkurrencen. Beskrivelsen er kort, da der foreligger andre publikationer, der behandler konkurrencen og også indeholder tegninger og beskrivelser af de tre vinderprojekter (se note 1). I kapitlet præsenteres deltagernes opfattelse af konkurrencer som et redskab for fremtidens skolebyggeri. Kapitel 3 præsenterer de tre kommuner og deres forhistorie for at deltage i konkurrencen samt skitserer et tidsfølgebillede og en proces karakteristisk af de tre kommuners processer.

Derfra er rapporten bygget op om 4 temaer (kapitel 4-7). De fire temaer er valgt ud fra projektets problemstilling, men også ud fra de temaer, som deltagerne især fandt betydningsfulde i processerne. Der er tale om meget forskellige temaer, og hvert temakapitel er opbygget på samme måde. Først en beskrivelse af, hvad temaet indeholder og hvilken generel og teoretisk kontekst, temaet diskuteres indenfor i forvaltnings- og byggeledelseslitteratur. Dernæst en beskrivelse af temaet set fra de tre projekters side. Sidst diskuteres konklusionen på temaet i forhold til kriterierne om de gode processer, og i forhold til anbefalinger for fremtiden.

Temaerne er som følger:

Kapitel 4: *Det økonomiske problem*

Kapitlet beskæftiger sig med det vigtigste fælles problem, der var i alle tre processer: nemlig at der opstod store økonomiske problemer omkring skolebyggerierne. Vi ser, hvordan de tre kommuner valgte at håndtere de økonomiske problemer hver især, og hvordan de mener, at man bør håndtere den slags problemer fremover, hvis man skal opnå gode processer.

Kapitel 5: *Organisering og styring*

Kapitlet ser på, hvordan de tre kommuner har organiseret sig omkring skolebyggeforløbet og hvordan de styrer det, samt på deres begrundelser for den valgte organisation og styring. Der ses på fordele og ulemper af forskellige organiserings- og styreformer og diskuteres forskellige forslag til hensigtsmæssige organisationer og styringsformer både på forvaltningsniveau og omkring udførelsen af opgaven i samarbejdet mellem kommune, skole og rådgiver. I den forbindelse tydeliggøres også forskellige værdier bag valg af organiseringsformer og måder at afbalancere værdier på gennem organisation.

Kapitel 6: *Nye lederroller*

Kapitlet beskriver parternes forskellige roller i styringen af processen med fokus på bygherrerollen, rådgiverrollen og brugerrollen, og der diskuteres en mulig rolleudvikling set i lyset af kriterierne om den gode proces. Desuden beskrives ansvarsfordeling og – placering, og igen undersøges balanceringen af de involverede parter interesser og værdier i styringen af processen.

Kapitel 7: *Mellem ekspertviden og interaktiv viden*

Kapitlet sætter fokus på værdien om faglighed og den viden, der ligger til grund for udviklingen og gennemførelsen af vinderprojekterne. Her ses på den forskellige viden, processens aktører er kommet med for at få realiseret vinderprojekterne, og her står samspillet mellem forskellige fagligheder og mellem forskellige videnformer centralt. Det undersøges, hvordan teknisk viden, pædagogisk viden og lægmandsviden spiller sammen eller mod hinanden i processen og med hvilke begrundelser, samt diskuteres hvordan videngrundlaget ligger i tråd med kriterierne for den gode proces.

Kapitel 8: *Processens resultat*

Kapitel giver en vurdering af processens resultat set fra de centrale aktørers side i processerne. Der er ikke lavet en egentlig evaluering af resultaterne, og aktørernes udtalelser er udelukkende taget med for at understøtte diskussionen om aktørernes opbakning og tilslutning til projektet efter endt byggeri. Kapitlet må derfor *ikke* læses som en uvildig evaluering af konkurrencens resultat.

Kapitel 9: *Vadestene og snublestene i den gode kommunale byggeproces*

I kapitlet konkluderes og samles op på de konkrete anbefalinger, og de diskuteres samlet i forhold til rapportens udgangspunkt om gode processer.

Kapitel 2: Arkitektkonkurrencer som redskab for fremtidens skolebyggeri

Konkurrencen om fremtidens folkeskole løb af stablen i 1999 og 2000. Der var tale om et meget komprimeret forløb med korte tidsintervaller og med mange deltagere. Alle de deltagende fra kommuner, rådgiverne og statslige styrelser har oplevet konkurrenceforløbet som en stor og givende oplevelse, og vi skal i det følgende se hvorfor. Der har dog været en markant anke fra de deltagende kommuner og rådgivere, der har præget forløbet med alle tre skolebyggerier. Og det er de økonomiske problemer med byggerierne, der opstod i kølvandet af konkurrencerne. Det skal vi også høre mere om i det følgende. Først kommer en beskrivelse af konkurrencens forløb og formål. Dernæst en diskussion af to emner i konkurrenceforløbet, som optog deltagerne meget. Det ene var konkurrencens faglige indhold. Det andet var konkurrencens økonomiske konsekvenser.

Konkurrencens formål

I Undervisningsministeriets to afdelinger var man enige om, at en konkurrence om fremtidens skolebyggeri ville være den bedste og mest kreative måde at få analyseret forskellige situationer af skolebyggeri på, fordi flere arkitekter byder ind på den samme opgave, og man derfor får mange svar på det samme spørgsmål. Dertil kommer, at faglige eksperter vurderer resultaterne. En projektansvarlig fra byggedirektoratet fortæller, at arbejdet både i staten, kommuner, skoler og hos projektmagere skal have en høj kvalitet, for at en konkurrence kan gennemføres og vindes.

Arkitektkonkurrencer har desuden flere elementer indbygget:

- § Det første er den grundige forberedelse hos konkurrenceudbyderne, arkitektfirmaer, kommuner og skoler.
- § Derefter kommer selve konkurrencen, hvor mange parter fra de udvalgte kommuner og arkitektfirmaer deltager.
- § Sidst formidles resultaterne til et større publikum.

Man får altså både flere forskellige syn på den samme skoles behov og krav, man får skabt et ejerskab i kommuner og på skoler, og man får formidlet de illustrative resultater bredt. Projektet Rum, Form og Funktion har da også dokumenteret konkurrencens resultater gennem bøger og i en

video over dele af konkurrenceforløbet (se litteraturliste). Desuden blev der afsat væsentlige økonomiske ressourcer til en evaluering af processen, som denne rapport er et resultat af.

Arrangørerne skrev først ud til alle kommunerne, for at orientere om konkurrencen, og 32 meldte tilbage, at de var interesserede. Blandt dem var der flere, der ikke var relevante i denne konkurrencesammenhæng, og blandt resten blev der udvalgt tre projekter ud fra skolens fysiske udtryk og ikke ud fra de pædagogiske overvejelser. Det vil sige, at man valgte repræsentative typer af skoler, der havde relevans for andre byggeprocesser i landet og ikke ud fra, hvordan projektet eventuelt ville blive brugt pædagogisk på den enkelte skole. Udvælgelsen skete efter, at arrangørerne fra Rum, Form og Funktion havde været på en rundrejse til de enkelte skoler og kommuner, og repræsentanten fra Uddannelsesstyrelsen fortæller, at de involverede sig meget mere i processen, end de ellers ville have gjort, fordi et afgørende kriterium for dem var, at byggeriet kunne lade sig gøre, så man kunne formidle processen.

For Rum, Form og Funktion var der tre afgørende krav i konkurrencen og udvælgelsen:

- § Skolerne skulle illustrere den sammenhængende tænkning mellem pædagogik og arkitektur,
- § Projekterne skulle kunne gennemføres i kommunerne,
- § Der skulle opstå et bredt ejerskab til projekterne i kommuner og på skoler.

Det lykkedes at finde tre egnede skoler, der kunne danne eksempel for andre. De tre skoler blev, som nævnt:

- § Trekronerskolen i Roskilde: en helt ny skole, der skulle bygges på en bar mark i den nye bydel Trekroner
- § Munkebjergskolen i Odense: en gammel byskole med stort set ingen arealudvidelsesmuligheder.
- § Vestre Skole i Svendborg: en ældre byskole, hvor der var lavet en række tilbygninger gennem tiden.

Kommunerne binder sig kontraktligt til ikke blot at deltage i konkurrencen, men også til at udføre byggerierne. Der er dog tale om en moralsk og ikke juridisk forpligtelse.

Hvorfor deltager kommuner og skoler?

I *Svendborg* havde man i midten af 1990'erne udviklet en omfattende skoleplan (masterplanen, som den blev kaldt), hvor der blev afsat 250 mio. over 9 år til at gennemføre total renovering og udbygning af kommunens skoler. Skolerne var meget forsømte, og et enigt byråd besluttede at gøre en stor indsats over en længere årrække. Kulturudvalgsformanden, der deltog i konkurrencen om Fremtidens Folkeskole, var den drivende kraft i udviklingen af skoleplanen, og havde den som sit hjertebarn. Han var stolt over, at det lykkedes at få et helt byråd til at bakke op om så ambitiøs en skoleudbygningsplan. Renoveringen og udbygningen af Vestre skole skal ses i sammenhæng med realiseringen af den omfattende skoleplan.

På Vestre Skole havde man siden 1995 været i gang med forberedelser til en større renovering. Skolelederen mente allerede dengang, at skolens istandsættelse burde tænkes sammen med skolens organisering og pædagogik. Han søgte og fik et mindre pengebeløb fra skoleforvaltningen til at lave et rum/byggeprogram, og skolen lavede et oplæg om Fremtidens Vestre Skole. Oplægget blev udarbejdet i en arbejdsgruppe med personalet på skolen og på baggrund af resultatet fra en temadag på skolen med både børn, lærere og forældre. Derefter blev en arkitekt tilknyttet, der sætter økonomi på renoveringen, og en styregruppe nedsættes med inspektøren og medarbejderrepræsentanter, teknisk forvaltning og arkitekten, der laver byggeprogrammet. Skolens oplæg og byggeprogrammet, der blev beregnet til at koste 48 mio., bliver præsenteret for kulturudvalget i 1998, og de er begejstrede for det. Der er dog ikke endnu sat penge af til projektet.

I 1998 hører skolelederen og forvaltningen om konkurrencen, og de bliver enige om, at det vil være en god ide at deltage. Alt forarbejdet er lavet, så skolens oplæg og byggeprogram kan umiddelbart sendes ind. Byrådet vil gerne bakke op om konkurrencen, for som kulturudvalgsformanden siger:

”Vi er en by, der er inde i en brydningstid, hvor skibsværftet og Kellogs er forsvundet, og disse erhverv er ved at blive skiftet ud med blødere erhverv, kreative erhverv. Og vi er i stigende grad også en attraktiv bo-kommune, og der er det fint, at vi også har det med skolerne på plads”

Konkurrencen skal altså være med at promovere Svendborg som en god bo-kommune. Formanden mente desuden, at Vestre Skole var en god og veldrevet skole med en ildsjæl som leder, og derfor så

han gerne skolen som modelskole. Byrådet besluttede at rykke Vestre Skole op på listen på den store skolerenoveringsplan, og afsatte 45 mio. kr. til projektet. Kommunen foreslog, at beløbet blev et konkurrenceparameter, men det ønskede konkurrencearrangørerne ikke. Det formuleres i stedet som en beløbsramme i konkurrencematerialet.

I hele forløbet var kulturudvalgsformanden dedikeret til projektet, og arbejdede hårdt for at få det gennemført. Han bliver da også formand for dommerkomiteen, der desuden består af borgmesteren, 3 politikere fra kulturudvalget og en enkelt fra teknisk udvalg. Øvrige rådgivere fra kommunen bliver vicedirektøren fra kulturel forvaltning, en arkitekt fra teknisk forvaltning, skoleinspektøren, tillidsrepræsentanten og bestyrelsesformanden fra skolen. Vicedirektøren fra skoleforvaltningen, arkitekten fra teknisk forvaltning og skoleinspektøren bliver de centrale og gennemgående personer i forløbet med Vestre Skole.

I *Odense* kommune havde man også lavet en samlet skoleudbygningsplan i 1995, og i 1997 fik Munkebjergskole bevilliget et beløb på 6 mio. kr. til at lave en mindre ombygning, der skulle give plads til flere klasser og opfylde nogle af folkeskolelovens krav. Pengene stod ubrugte i et år, men i 1998, hvor konkurrencen blev udskrevet, stod Munkebjerg for tur til renovering. Kommunens skoleforvaltning var først lige begyndt at tænke renovering og læring sammen: ”det var noget der spirede”, som administrationschefen i skoleforvaltningen fortæller. Skolelederen og administrationschefen blev enige om ”at hoppe på” konkurrencen, når nu der var et sammenfald i tid. Det kunne måske også blive en løftestang til flere penge til skolen, håbede man, samtidig med at man kunne ”sætte Odense på landkortet omkring udbygning”, mente skoleforvaltningen.

Skolelederen diskutererede konkurrencen med sin skolebestyrelse og fik accept af ideen. Skoleforvaltningen lavede en indstilling til rådmanden om at deltage, og et politiske udvalg syntes, at det kunne være spændende at se, hvordan arkitekter ville tackle problemet med de gamle byskoler, der skulle rumme flere klasser og funktioner, men hvor man ikke havde pladsen udenom til at udvide. Politisk indvilligede man i at gå med for de 6 mio. kr., der allerede er bevilliget, og få forslag, der ”skulle være del af en løbende mulighed for udvikling og renovering af skolen fremover”, som rådmanden for skoleområdet formulerer det. De 6 mio. kr. skal altså bruges til en første etape i et projektforslag. Det formuleres ind i den kontrakt, der laves mellem kommunen og ministerierne.

I dommerkomiteen deltog rådmanden som formand, 2 byrådsmedlemmer fra det politiske udvalg på skoleområdet, skolebestyrelsesformanden og 2 bestyrelsesmedlemmer. Rådgiverne fra kommunen blev administrationschef og viceskolechef fra skoleafdelingen, en arkitekt fra teknisk forvaltning, skoleinspektøren og SFO-lederen fra skolen. Odenses proces var lang og afbrudt over flere år, og skoleinspektøren er den eneste gennemgående og person i hele forløbet. Både fra skoleforvaltningen og teknisk forvaltning kommer andre personer ind i forløbet undervejs.

I *Roskilde* kommune stod man i en helt anden situation. Kommunen havde de sidste 25 år haft planer om at få udviklet Trekronerområdet med Roskilde Universitetscenter til en helt ny by, og i midten af 1990'erne kom der gang i udviklingen i området. Byens borgmester var meget engageret og drivkraft i udbygningen af området. Samtidig lavede skoleforvaltningen på baggrund af prognoser i midten af 1990'erne en skoleudbygningsplan, hvor det fremgik, at der var behov for en helt ny skole i Trekronerområdet. Skolechefen så muligheden for at bygge en "ideal" skole i forhold til den nye folkeskolelov i Trekroner. Trekronerskolen var derfor ikke blot et skoleanliggende, men blev del af en større byplanstrategi for den nye by og havde på den baggrund borgmesterens bevågenhed.

Baggrunden for at Roskilde kommune valgte at deltage i konkurrencen var, at man både politisk og fagligt gerne ville have den konsulenthjælp, der kom gennem konkurrencen, og gennem konkurrencen sætte Roskilde på landkortet med et prestigeprojekt. Desuden fandt man det også spændende at skulle deltage i en konkurrence. Den daværende skoleforvaltningschef siger:

"Selvom ministeriet ikke havde udmeldt denne konkurrence, så ville vi alligevel have prøvet at lave noget flot, stort og særligt. Også for at tiltrække nye beboere derude i Trekroner."

Kommunen havde andre arkitektkonkurrencer i området i forvejen, så det var naturligt for dem også at indgå i denne konkurrence. Der blev ikke afsat en beløbsramme for Trekronerskolen i konkurrencematerialet.

Da Trekronerskolen var en ny skole, var der ikke nogle brugere af skolen, der kunne indgå i arbejdet med konkurrenceoplægget. Derfor blev det skoleforvaltningschefen, der sammen med udvalgte skoleledere i kommunen udviklede et pædagogisk skolekoncept – en skoleidé, der kunne indgå i konkurrencen.

Trekronerskolen skulle være et fælles projekt med bred opbakning fra hele byrådet. Der skabes fra starten en fælles dialog og et bredt politisk ejerskab til skoleprojektet. I dommerkomiteen blev borgmesteren da også formand og havde dermed et afgørende ord i valget af projekt. Hans vurderinger af skolen indgik i de samlede ideer og visioner om hele Trekroners udvikling. I dommerkomiteen deltog udover borgmesteren 6 øvrige byrådsmedlemmer, og de særlige rådgivere fra kommunen blev kulturdirektøren, skolechefen, en udpeget skoleinspektør, en skolekonsulent, samt to arkitekter og en landskabsarkitekt fra teknisk forvaltning.

Ser man **opsamlende** på de tre kommuner og skolars forhistorie, er der flere fællestræk i deres begrundelser for at deltage i konkurrencen.

Fællestræk:

- Alle kommuner er på konkurrencetidspunktet i færd med at arbejde sig igennem en større skoleudbygnings- og renoveringsplan.
- Alle er lige gået i gang med at tænke over sammenhængen mellem renoveringer og de nye læringsprincipper, der ligger i Folkeskoleloven fra 1993.
- Alle kommuner og skoler deltager for at få nogle værdifulde forslag til egne ombygninger og samtidig *lære noget* om sammenhængen mellem arkitektur og pædagogik, der kan bruges til øvrige ombygninger i kommunen.
- Alle kommuner ser en mulighed for at sætte kommunen på landkortet ved at deltage i konkurrencen.

Der er dog også forskelle på den måde, hvorpå de tre kommuner og skoler kommer ind i konkurrencen. Forskelle der viser sig at få betydning for processens forløb.

Forskelle:

- Forberedelse: Vestre Skole er godt forberedte og har gjort sig mange tanker før konkurrencen, mens det ikke er tilfældet på Munkebjergskole. Her bliver man først sporet ind på tankegangen ved konkurrencens start og kommer nærmest tilfældigt ind i den. I Roskilde går det også forholdsvis hurtigt med at lave et skolekoncept til Trekronerskole, og det laves af forvaltnings- og skolechefer fra kommunen.
- Deltagerkredsen: Deltagerkredsen i Roskilde og Svendborg er fra starten bred, mens man i Odense involverer en mere snæver kreds af mennesker.
- Politisk bevågenhed: Især i Roskilde men også i Svendborg er der stor politisk bevågenhed om projektet, mens det ikke er tilfældet i Odense.
- Økonomisk grundlag: I Odense afsættes kun et meget lille beløb til en del af en ombygning, mens der i Svendborg afsættes et fast beløb til projektet, men det er ikke bindende. I Roskilde undlader man at fastlægge et beløb fra starten.

Konkurrencens forløb

Lad os starte med at få et overblik over forløbet:

Konkurrenceforløbet:

1998:

Brev til kommunerne

Prækvalifikation af kommuner, møder i kommuner

Rumprogrammering på skoler (forår)

Annoncering i blade – udgivelse af temahæfte

Prækvalifikation af firmaer (efterår)

1999:

Arkitekttemadage i januar

Fælles rejse til Håbo i Sverige: arrangører, fagdommere, kommuner og skoler.

Arkitektfirmaer laver projektforslag i marts

Konkurrencen løber af stablen i maj

Ceremoni med kåring af vinderne i maj

Efter at have udvalgt kommunerne, planlægger Rum, Form og Funktion et forløb, der skal leve op til deres formål med projektet. Formålene var at initiere en sammenhængende tænkning om pædagogik og arkitektur og skabe bredt ejerskab til projekterne i kommuner og på skoler, samt at sikre en gennemførelse af projekterne. Konkurrenceforløbet indrettes herefter.

Der planlægges et forløb med flere møder og temadage med de involverede parter, med fælles inspirationsrejser, og med en bred inddragelse af grupper af aktører fra kommuner og skoler. De tre konkurrenceprojekter skulle samordnes og afvikles samtidigt, så man kunne overføre erfaringer og viden og få fælles forståelse af, hvad konkurrencen handlede om. Der blev på forhånd udgivet et temahæfte om arkitektur og pædagogik i Folkeskolen (Rum, Form og Funktion i Folkeskolen 1998) og tre konkurrenceprogrammer, hvor det nøje står beskrevet, at der ikke blot er tale om en arkitektkonkurrence, men om en konkurrence om fremtidens skole, hvor pædagoger og sagkyndige arkitekter skal deltage på lige fod. Et af udvælgelseskriterierne for projekter blev da også, at arkitekterne havde tilknyttet pædagogiske konsulenter i deres proces. For Rum, Form og Funktion var det afgørende at opnå en synergi effekt. Som repræsentanten fra Uddannelsesstyrelsen siger:

”Det var afgørende at få lavet fælles billeder og få alle til at tænke i fælles retning om arkitektur og pædagogik som noget, der skal tænkes sammen.”

Konkurrencen vakte stor interesse i branchen, fordi den blev udbudt på et tidspunkt, hvor der skulle bygges og renoveres mange skoler i landet. Rum, Form og Funktion valgte i prækvalifikationen, som aftalt, 7 firmaer til hver af skoleprojekterne sammen med kommuner og skoler.

Det var skolerne, der med hjælp fra en konsulent fra Rum, Form og Funktion skrev programmer med skolens visioner, krav og behov. I den forbindelse havde repræsentanter fra Rum, Form og Funktion fortalt kommunerne og skolerne om det vigtige i at skabe brede processer i programmeringsfasen for at opbygge det fælles ejerskab til skolen fra start. Men som vi skal se

nedenfor, var det ikke alle skoler, der fulgte dette råd. Der afholdes 5 møder i hver af kommunerne for at lave programmer for hver af skolerne.

I Svendborg havde man stort set et grydeklart program, fordi man allerede var i gang med en proces om at renovere skolen, inden konkurrencen blev udskrevet. I Odense holdt det hårdt med at få lavet et program, fordi man skulle starte fra bunden af og lave det meget hurtigt. I Roskilde manglede de faktiske brugere, da vi taler om en ny skole, og der nedsættes et ”skyggekabinet” med interesserepræsentanter, hvor aktørerne ikke er lige gode til at sætte sig i en konkret brugers sted. Altså meget forskellige processer. Rum, Form og Funktion hjælper, så godt de kan.

I Rum, Form og Funktion ønskede man forholdsvis åbne programmer – også økonomisk set, så der blev skabt plads til størst mulig kreativitet i projektforslagene.

I maj 1999 løber konkurrencen af stablen, og der er stor enighed blandt deltagerne om, at det var en meget veltilrettelagt og lærerig proces. Der er dog også enighed om, at der i konkurrencen lægges grunden til det efterfølgende afgørende problem i alle projekterne: nemlig det økonomiske problem. Det diskuteres i det følgende, da det har stor betydning for de videre processer i kommunerne.

Konkurrencen og faglighed

Arrangørerne fra Rum, Form og Funktion sad på sidelinjen under selve konkurrencen, som blev organiseret efter det formelle regelsæt fra Danske Arkitekters Landsforbund med et panel af udpegede fagdommere og rådgivere. Fagdommerne var arkitekter, men der blev inddraget pædagogiske rådgivere (uden stemmeret). I dommerpanelet sad politikere fra de tre kommuner med borgmesteren eller skoleudvalgsformand i spidsen med rådgivere både fra teknisk forvaltning, skoleforvaltningen og selvsagt fra skolen i form af skoleinspektøren. Desuden deltog skolebestyrelsesrepræsentanter.

For de kommunale deltagere har det været en stor oplevelse at diskutere fremtidens folkeskole med hinanden og under konkurrencerne se fagfolkene gå projekterne igennem et for et og høre deres kommentarer og vurderinger. Det har alle lært meget af.

Den intensive mødeaktivitet over en kort periode med mange lokale deltagere giver især i Roskilde og Svendborg en særlig team-ånd blandt de kommunale deltagere, og der er ingen tvivl om, at det lykkes at skabe en fælles forståelse og forpligtelse blandt deltagerne fra Roskilde og Svendborg. En team-ånd og et fælles ejerskab til projekterne, der gør det lettere at overkomme de senere økonomiske problemer, og som nok har været en afgørende faktor for, at der endte med at blive bygget i Svendborg og i Roskilde. Det er også tydeligt, at alle parter har fået rettet fokus ind på sammenhængen mellem arkitektur og pædagogik, som var konkurrencens formål. Fra Roskilde siger den politiske udvalgsformand:

”Det var en utrolig god øvelse for os, der var med i det. Med alle politikere og embedsmænd, der sammen skulle diskutere fremtidens skole. Det var meget spændende. Vi fik udleveret en masse materiale, og der begyndte ideerne at blive fostret hos mig. Samtidig havde vi andre ombygningsprojekter kørende i kommunen, så der fik man også masser af input. Vi var i Odense tre gange (konkurrencen foregik i Odense, red.), og så var der den store dag. Det var meget professionelt arbejde fra ministeriets side, hvor de hængte de 7 forslag op, og så blev de gennemgået af eksperter, og vi kunne stille spørgsmål og diskutere forslagene.”

Og fra Svendborg siger formanden for dommerpanelet, der er politisk udvalgsformand:

”Fra starten i konkurrencen var jeg ydmyg, fordi det var nyt for mig, men ikke senere. Det var utrolig spændende at høre for og imod argumenter. Det var en flot seance, og det var utrolig belærende for mig. Jeg fik alle indfaldsvinklerne fra en drøninteressant arkitekt og en dynamisk pædagog. Vidt forskellige perspektiver. Men det var tydeligt at se, at æstetikken er en medfødt gave skråstreg belastning for arkitekten. Du kan ikke nøjes med arkitekten, for han er så optaget af æstetikken, at det kan gå ud over det funktionelle. Vores opgave var at lave et miks af arkitektens og pædagogens indgang til det. ”

En yderligere fordel ved konkurrencen var, at kommunerne efterfølgende kunne bruge forslag fra alle projekter til at forbedre vinderforslaget. Kommunerne ejer nemlig alle projektforslag. Det

benyttede især Svendborg og Roskilde sig af i det endelige byggeri. På den måde får kommunerne megen gratis projektrådgivning til deres skoleudvikling.

I Odense har man også haft en god oplevelse med det faglige indhold i konkurrencen, men for deltagerne er der fra starten et andet problem. Og det handler om økonomi. Derfor inddrages det under næste punkt.

Det er som sagt et problem, der viser sig at blive meget afgørende ikke kun i Odenses proces, men også i de to andre kommuner efter konkurrencen. Da alle de lokale deltagere er enige om, at netop økonomien var det absolut vanskeligste problem at håndtere i processen og den faktor, der har øvet mest negativ indflydelse på processerne, skal vi se særligt på emnet om konkurrencen og økonomi.

Konkurrencen og økonomi

Politikerne fra Odense mente, at de var gået ind til konkurrencen med en forudsætning om, at der kun skulle bygges for de bevilligede 6 mio. kr. Men det viste sig, at de projekter, der blev fremvist, kostede op mod 40 mio. Det chokerede politikerne under konkurrencen, da de ikke var forberedt på denne situation. Rådmanden, der var formand for dommerpanelet, fortæller om sin oplevelse af situationen:

”Jeg oplevede det som meget problematisk, fordi ingen af forslagene overholdt budgettet. Det snakkede vi om som politikere – alle kommer til at føle sig snydt. Det var vores indtryk, at arkitekterne ikke forholdt sig til den økonomi, der var, men til noget der var spændende. Det var noget modsatrettet noget. Det er meget svært at friholde sig fra, at man har et økonomisk ansvar. Sådan er jeg ikke skruet sammen – bare at slippe jordforbindelsen. Der er noget med, at man siger: hvad er muligt?”

Og fra skoleforvaltningen forlyder det:

”Der blev ikke snakket så meget økonomi under selve vurderingerne, hvor det stort set var fagdommerne, der lagde linjen for, hvad der var godt og ikke godt, hvad der var

arkitektonisk rigtigt osv. Det gav mere anledning til diskussion på hjemmebane: hvad kunne gennemføres for de 6 mio. Det blev ikke taget op på de fællesmøder.”

Fra Odense mener man ikke, at deres ambitionsniveau og ambitionsniveauet hos fagdommerne og ministerierne passede sammen. Det gav anledning til frustrationer hos alle parter i forløbet, hvor kommunen sad og følte sig løbet over ende i konkurrencen, og hvor ministerierne ikke kunne se den store forpligtelse og interesse fra kommunens side. For Odenses vedkommende får denne oplevelse, sammen med andre tilsvarende oplevelser fra konkurrencer, rådmanden til at konkludere:

”Vi holder op med at lave konkurrencer, for det er vi nødt til. Det er frustrerende at deltage i konkurrencer, hvor vi efterfølgende må sige, det var det, og så skal vi alligevel hen og lave vores eget. Det er uholdbart for alle. Derfor synes jeg, at hvis konkurrencerne skal kunne overleve – og der kommer jo spændende ting frem, så må man kunne forvente og forlange, at de med rimelighed overholder det budget, der er afsat. Ellers kan jeg ikke anbefale, at man deltager i dem.”

I Svendborg havde man, som nævnt, også afsat et fast beløb til projektet uden at det dog var bindende, mens det ikke var tilfældet for Roskilde. Under konkurrencen bliver disse kommuners projekter prissat af en professionel prisberegner til nogle priser, der ikke chokerer politikerne fra disse kommuner.

Men for Roskilde og Svendborg opstår det økonomiske problem *efter* konkurrencen. Begge byggeprojekter bliver efterfølgende beregnet til at være dobbelt så dyre i forhold til den beregnede pris, og det skabte nærmest panik i de to kommuner og giver store konflikter og problemer i kommunerne. Faktisk var det meget tæt på, at de to vinderprojekter fra Roskilde og Svendborg ikke blev gennemført overhovedet. Udvalgsformanden fra Svendborg siger om problemet i forhold til konkurrencen:

”Der manglede disciplin i forhold til at lave skolerne indenfor de kronerammer, der var bekendtgjort. Man overskred aldrig med mindre end 35 % i projekterne, og så skulle vi bagefter sidde og plukke ud. Det synes jeg var forkert. Og så fik vi også i

konkurrencen en objektiv vurdering på, hvad det ville koste, og den var helt forkert. Det gav mig mange problemer.”

Spørgsmålet er, om der er noget i den anvendte konkurrenceform eller i kulturen omkring konkurrencer, der skaber dette problem? Noget kunne tyde på det, når man hører parternes beskrivelse af problemet.

I Rum, Form og Funktion ønskede man på den ene side, at de økonomiske rammer for projekterne skulle fremgå, men på den anden side måtte økonomien ikke hæmme kreativiteten. En af kommunerne foreslog, at man kunne lade arkitektfirmaerne selv lave økonomiske beregninger på deres projekter, men i ministeriet mente man, at det ville være bedre at lade en uvildig professionel beregner gøre arbejdet under selve konkurrencen for ikke at hæmme kreativiteten hos de deltagende arkitektfirmaer. Så det valgte man i stedet.

De vindende arkitekter siger, at de ofte støder på dette økonomiske problem i arkitektkonkurrencer. For arkitekterne er det vigtigt at deltage i og vinde konkurrencer, da det er deres vindue udadtil i branchen. I konkurrencer er det superligaen, man stiller op til, som en af arkitekterne siger, og man gør sit ypperste for at lave en præstation, der vinder. Der er hos de vindende firmaer brugt mange kræfter og økonomiske ressourcer på at vinde konkurrencen. Erfaringen er dog, at realiseringen af de vindende projekter ofte bliver dyrere end beregnet, og derfor er der mange projekter, der ikke bliver til noget. I alle projekterne har arkitekterne diskuteret, hvordan man skulle fortolke de økonomiske anvisninger, og man har valgt at tolke dem meget løst, fordi, som en af arkitekterne siger:

”Der kan man som arkitekt kun reagere på én måde: Jamen, så skal den have hele armen. Hvis man ikke gør det, kommer der nogle andre og gør det, og så taber man.”

Og en anden:

”Det er et indbygget dilemma i formen, at hvis man udtrykkeligt respekterede, at det var en økonomisk ramme på den størrelse, så ville forslagene se helt anderledes ud. Ambitioner og budgetter hos bygherre passer slet ikke sammen.”

Arkitekterne var altså klar over, at der kunne opstå budgetproblemer senere, men de ville også gerne vinde konkurrencen.

Fra de tekniske forvaltninger i de tre kommuner, er man enige i arkitekternes betragtning. En af embedsmændene siger:

”Det er en meget normal situation, at når man holder en konkurrence, så er vinderprojektet meget ambitiøst. Det har alle ønsker med, der står i udbuddet. Det er det, der fanger os. Det er simpelthen det bedste projekt. Og det viser sig næsten altid, at det bedste projekt også er langt dyrere, end man regner med. Mange arkitektfirmaer siger, at hvis man følger bygherrens udbudsprogram og økonomi slavisk og prøver at tilrette projektet præcist, så taber man konkurrencen. ”

Set fra de kommunale politikeres side er det dilemmaet mellem at overholde økonomi og vinde konkurrencen for arkitekterne, der får arkitekterne til at fremstå som ”økonomisk uansvarlige”, ”ligeglade med økonomien”, ”økonomiske ignoranter”, økonomisk uansvarlige osv., som det formuleres af politikerne. Politikerne mener dog også, at de er dårligt hjulpet af ministeriet, som de mener, har lukket det ene øje overfor den økonomiske dimension, fordi det ville hæmme ”de ypperste” resultater, som en embedsmand fra en af kommunerne formulerer det. En politiker siger:

”Når vi fik så megen rådgivning på det æstetiske og det pædagogiske, skulle vi også have haft rådgivning om økonomien. Man skulle have gjort det klart, at der er det beløb og ikke mere. Den side skulle de have haft styr på i konkurrencen.”

Fra ministeriets forlyder det, at man netop havde inddraget en professionel beregner i konkurrenceforløbet for at undgå problemet med de for dyre projekter. Det var svært at forudse, at de professionelle beregninger ville komme til at ligge så langt fra realitetens priser.

Som det fremgår, giver parterne hinanden skylden for, at det økonomiske problem opstod. Men det ser ud som om, at en del af problemet skyldes konkurrencen og måden, den var udformet på, fx hvilke krav der blev opstillet i konkurrenceprogrammet. Det samles der op på i konklusionen.

Konklusion

Alle oplever arkitektkonkurrencen som et godt redskab til at skabe faglig nyudvikling i projektforslag til fremtidens folkeskole. Konkurrencen blev afviklet meget professionelt og ud fra eksplicitte ønsker fra Rum, Form og Funktions side om at skabe fælles ejerskab i kommunerne og fælles forståelser af sammenhængen mellem arkitektur og pædagogik. Det særlige i konkurrencen var de mange fællesarrangementer og inddragelsen af pædagogiske konsulenter i arbejdet med projektforslag og som rådgivere under konkurrencebedømmelsen, der skulle understøtte disse ønsker. Konkurrencen organiseres dermed på en bestemt måde for at opnå et ønsket resultat, så her ser vi et tydeligt eksempel på, hvordan organiseringen af processen kan påvirke resultatet.

De tre kommuner og skoler har flere fælles begrundelser for at deltage i konkurrencen. De er alle i gang med omfattende skolerenoveringsplaner, de vil gerne have forslag og ideer til og lære noget om sammenhængen mellem arkitektur og pædagogik, og de vil gerne sætte deres kommuner på landkortet. Men der er også stor forskel på deres forberedelsesgrad op til konkurrencen, på den politiske bevågenhed overfor projekterne, og på det økonomiske grundlag for projekterne. Forskelle, der får betydning for processernes forløb. Det uddybes i næste kapitel.

Under konkurrencen lykkedes det til fulde at skabe fælles ejerskab og fælles forståelse i de to af kommunerne, men ikke i den tredje, da et andet problem overlejlrede den faglige oplevelse i skoleprojektet fra Odense. Problemet var forskellige forventninger til kommunens forpligtelse til at gennemføre hele vinderprojektforslaget. Kommunen følte sig rendt over ende under konkurrencen. De ville ikke forpligtes til at gennemføre et meget dyrt vinderprojekt, og de fastholdt deres forpligtelse på de 6. mio. kr. Det blokerede i høj grad for udvikling af fællesskab og fælles forståelse i sagen om Munkebjergskolen, og det kom projektet til at lide under i hele forløbet.

Som det fremgår, opstiller arrangørerne af konkurrencen bestemte krav til organiseringen og processen både hos arkitektfirmaer og hos kommunerne, samt under selve konkurrencen for at påvirke resultatet af konkurrencen. Og det lykkes de godt med, da de får projekter med en meget gennemtænkt sammenhæng mellem arkitektur og pædagogik. Arrangørerne har ikke tilsvarende stillet krav til nytænkning i selve processen med at realisere byggerierne. Det er overladt til kommuner og byggeaktører. I kommunerne er der heller ikke indgået eksplicitte overvejelser om at føre nytænkningen fra resultatet over til realiseringsprocessen. Fx kunne man have stillet krav om

partnering eller lignende nye organiseringsformer (der på det tidspunkt var et nyt fænomen), som en ny måde at realisere skolebyggeprojekterne på. Kommunerne kunne også selv have valgt at afprøve nye organiseringsformer. Kravene til organiseringen kunne fx være at anvende organiseringsformer, der førte til bredt ejerskab af projekterne og dermed en større mulighed for anvendelse af skolerne efter hensigten. I Svendborg og Odense har man stort set valgt at gennemføre selve realiseringen af projekterne, ”som man plejer” – mens man i andre byggeprojekter, der blev gennemført på samme tid, begyndte at bruge andre organiseringsformer, bl.a. på baggrund af dårlige erfaringer fra konkurrenceprojekterne. I Roskilde anvendte man flere nye organiseringsformer, men uden at det eksplicit var knyttet til et mål om at afprøve nye organiseringsformer i sammenhæng med udvikling af fremtidens folkeskole.

Mens de fleste oplevede deltagelsen i konkurrencen som en god og givende oplevelse, så opstår der problemer efterfølgende, der får afgørende betydning for byggeriernes realisering. I Roskilde og Svendborg viser projekterne sig i praksis at være langt dyrere end beregnet i konkurrencen, og i Odense bevilliger man ikke flere økonomiske midler til projektet i flere år. I alle tre tilfælde er projekterne tæt på ikke at blive realiseret, og de kommunale deltagere mener, at man måske kunne have undgået nogle af problemerne, hvis man havde håndteret det økonomiske aspekt anderledes i konkurrencen.

Hvis man vil opnå de positive faglige fordele ved konkurrencer uden at løbe ind i store økonomiske problemer, mener kommunerne at konkurrence konceptet må forbedres. Der er flere forslag til forbedringer med hver deres fordele og ulemper.

Under konkurrencerne blev projekterne vurderet prismæssigt af en professionel beregner, og denne måde at styrke det økonomiske aspekt på, får stor opbakning fra kommunerne. Problemet var dog, at disse beregninger ikke holdt i praksis, så arrangørerne må sikre, at der bliver større sammenhæng mellem den beregnede og realistiske pris på projekterne. Grundlæggende kræver det, at konkurrencearrangørerne og de deltagende arkitekter lægger lige så stor vægt på det økonomiske aspekt, som på det arkitektoniske og pædagogiske. Konkurrencer skal gå på tre ben: pædagogik, arkitektur og økonomi.

Konkrete forslag til forbedringer er at lade arkitekterne selv lave økonomiske estimater af deres projektforslag og inddrage en uvildig beregner i konkurrencen til at gå arkitekternes tal igennem. Desuden at tydeliggøre vigtigheden af økonomien i hele konkurrenceforløbet: i annonceringer, i prækvalifikationer, i fasen med at lave programmer osv. og måske endda holde fast i, at hvis de givne økonomiske rammer ikke overholdes, så taber man konkurrencen.

Kapitel 3: Vinderprojekter og proceskarakteristik

Dette kapitel udgør et introduktionskapitel til temakapitlerne. Først præsenteres vinderprojekterne og derefter procesforløbene i de tre kommuner.

De tre skoler og deres vinderprojekter er behandlet grundigt i dommerbetænkninger og temahæfte 2. fra Rum, Form og Funktion med både projektpresentationer og dommerkommentarer til projekterne (Byggedirektoratet, Undervisningsministeriet og Kulturministeriet 1999). Derfor kommer der nedenfor kun en kort introduktion til projekterne med enkelte illustrationer.

Forløbene i de tre kommuner har været lange. Der har været forsinkelser i alle projekter, hovedsagligt på grund af de økonomiske problemer i alle tre projekter. Derfor præsenteres en kronologisk oversigt over de tre skolars processer med at realisere byggerierne efterfulgt af en kort præsentation og karakteristisk af de tre procesforløb. Da rapportens øvrige kapitlet er temaopdelt og ikke følger en tidslinje, kan den kronologiske oversigt hjælpe til med at holde styr på tidsfølgen i disse kapitler.

De tre skoler og vinderprojekter

Munkebjergskolen er en aulaskole fra 1934, der ligger midt i et villakvarter i Odense. Den er præget af nyklassicistisk stramhed samtidig med, at den har klare funktionalistiske træk. Det er en fire etagers høj murstensbygning med gymnastiksale og toiletbygninger, der omkranser en skolegård. Skolen var udvidet med en idrætshal og en mindre mellembygning i 1969, og den var meget forsømt og nedslidt på konkurrencetidspunktet. Skolen havde med tiden udviklet sig til en tresporsskole, og der manglede plads til det 3. spor. Udvidelsesmulighederne udenom skolen var begrænsede på grund af dens placering. Udvidelsen af skolen skulle derfor ske ved om at udnytte bygningerne anderledes. Betingelserne for projekter til Munkebjergskolen var: det skulle være etapeopdelt, så man kan begynde med de 6 mio. kr., de nye funktioner skulle skabes ved en omdisponering indenfor den eksisterende bygningsstruktur, renovering skulle ske med respekt for den eksisterende skolebygning. Det var især ombygning af en gymnastiksal, udnyttelse af tagetage

og underetage, samt det store aularum, der gav muligheder for omdisponering. Skolen eksemplificerede en nyfortolkning af de gamle aulaskoler til nutidens undervisningskrav.

Det blev Arkitektgruppen København A/S, der vandt konkurrencen. De forhold, der nævnes som afgørende i dommerbetænkningen er:

Forslaget udnytter underetagen på ny måde med værksteder i sammenhæng med børnehaveklasse og SFO og med indfald af dagslys. Aularummet bliver til en slags markedsplads, og på etagerne i aularummet bygges studieceller i tilknytning til hjemklasserne. Loftetagen udnyttes til undervisning, bibliotek og afslapningsrum, og der etableres et højisoleret glastag over aularummet (Undervisningsministeriet, et al. 1999: 17-20).

Vestre Skole i Svendborg bestod af en oprindelig hovedbygning fra 1930'erne og flere tilbygninger fra 1950'erne og 1970'erne. En række pavilloner, der var tænkt som midlertidige, fik permanent status i 1980'erne. Skolen bestod derfor af "et broget bygningskompleks", der kan nikkes genkendende til i mange danske kommuner", som det formuleres i fagdommernes beskrivelse af skolen (Byggedirektoratet et al. 2000: 143). Skolen eksemplificerede de mange byskoler, der med årene voksede additiv med dårlig vedligeholdelse og provisoriske tilbygninger (Undervisningsministeriet et al. 1999: 96). På *Vestre Skole* var kravet, at der skulle skabes nye rammer for en to-trespors skole i et helhedspræget skolekompleks.

Det blev en arkitektgruppe bestående af Rådgivningstjenesten for Skolebyggeri, Arkitekterne Holst og Arkitekterne Andresen, der vandt konkurrencen. Begrundelsen var, at:

Projektet er formuleret ud fra helhedsbetragtninger både i de pædagogiske mål og den arkitektoniske formgivning, og der er taget hensyn til de eksisterende bygningers arkitektoniske kvaliteter. Der er ikke tale om revolutionerende nytænkning, men om et realistisk og seriøst projekt, der afspejler den identitet, som skolen ønsker, og hvor der er brugt et sobert og redeligt formsprog. Arkitekturen afspejler en stor fleksibilitet og åbenhed overfor skiftende krav til folkeskolen (Byggedirektoratet et al 1999: 99 og 103).

Forslaget bygger på en klar båndstruktur, der muliggør tværgående pædagogiske funktioner. Pavillonerne nedrives, og de lange tilbygninger ombygges og indrettes i to etager. Der indrettes en indskolingsafdeling og en mellemtrinafdeling med gennemgående gangforløb og med en fællessal og pædagogisk servicecenter som del af gangforløbet tæt på den gamle hovedbygning og midt i skolens struktur. Der skabes desuden forbindelse med glasgange i to etager til den gamle hovedbygning, hvor lærerarbejdspladser og de største klasser placeres.

Trekronerskolen skulle bygges på en bar mark i Trekronerområdet, der er et byområde under opbygning på tidligere landbrugsmarker udenfor Roskilde. Roskilde Universitetscenter og Trekroner station ligger i umiddelbar nærhed. Området er ved at blive bebygget med helt nye boliger, vejanlæg, institutioner osv. Trekronerskolen skulle bygges som en integreret del af bymiljøet i Trekroner. Da man ikke var bundet af eksisterende bygninger, forventede dommerkomiteen meget visionære ideer og koncepter.

Vinderprojektet er udarbejdet af Vilhelm Lauritzen AS og pegede både fremad og tilbage. I dommerbetænkningen forklares valget af projektet således:

Forslaget bygger på tanken om den firlængede gård, der beskytter mod vinden på den meget åbne og flade mark, hvor skolen skal placeres, og med længdehus-traditionen som bærende for klassehusene. Desuden skal tykke bagmure – bymuren – indrettes med sidde- og arbejdsnicher. Dertil kommer et stort have- og gårdanlæg kaldet Kundskabens have inde i midten som det samlende punkt, der betragtes som nybrud i måden, man tænker skolens udearealer på. Bygningernes højde følger højdeforskelle i landskabet og overstiger ikke 2 etager. Gangarealer er så vidt muligt fjernet på skolen, så man fx går direkte fra hjemmeklasserne ud i det fri og også bevæger sig i det fri mellem bygningerne. Forslaget indeholder en stor anlægs- og brugsfleksibilitet (Byggedirektoratet et al. 1999: 53-59).

Procesforløbet på de tre skoler

Byggeprojekter følger typisk nogle faser med bestemte betegnelser, der især bruges af teknikerne i forløbet. Som en start til procesbeskrivelsen i det følgende præsenteres en oversigt over disse typiske faser, og det kommenteres, hvilke aktører der typisk dominerer i de forskellige faser. Det er dog netop aktørernes deltagelse i forskellige faser, der varierer meget i forskellige byggesager og også i de tre kommuner. Derfor skal oversigten mest bruges som et indblik i de tekniske betegnelser, der typisk bruges for faser, aktiviteter og aktører i processen.

Faser:	Aktiviteter:	Aktører:
Initiativfase	Administrativ og politisk projektbeskrivelse og beslutningsoplæg	Bygherre og brugere
Programfase	Programoplæg Byggeprogram	Rådgiver og brugere
Forslagsfase	Dispositionsforslag Projektforslag	Rådgivere og brugere
Projekteringsfase	Forprojekt Hovedprojekt	Rådgiver Entreprenører og håndværkere
Udførelse	Byggeri	Entreprenører og håndværkere
Brugsfase	Drift	Brugere og bygherre

Med inspiration fra: Projekthus UP 3.1, s. 14.

I denne rapport er der ikke lagt vægt på faser i byggeriet, men på relationer mellem aktører og på de temaer, der især viser sig at få størst opmærksomhed i skoleprojekterne. Det eneste sted i rapporten, hvor der skabes et samlet overblik over procesforløbet i de tre kommuner, er i dette kapitel. På den måde kan kapitlet, som nævnt indledningsvist, bruges som et opslagskapitel i tidsfølgen ved læsning af de øvrige kapitler. Efter en beskrivelse af de tre procesforløb, opstilles en karakteristik af de tre processer. Disse karakteristikker danner baggrund for rapportens øvrige temakapitler, hvor proceskarakteristikkerne uddybes både teoretisk og praktisk med beskrivelser og erfaringer fra de tre kommuner.

Trekronerskolens proces

I Roskilde har hele processen med at realisere Trekronerskolen varet 6 år. I det følgende ses en oversigt over tidsforløbet:

År	Måned	
1999		Konkurrencen ”Rum, Form og Funktion”
2000		Projektering af 1. etape i fagentreprise
2000		Licitation annulleres pga. overskridelse
2001	Maj	Ny licitation i hovedentreprise 1. og 2. etape, efter projektjusteringer
2001	Juni	Midlertidig pavillonskole for tre årgange etableres
2001	Juni	Byggestart 1. og 2. etape
2002		Udbudsmateriale for 3. og 4. etape i totalentreprise udarbejdes
2002	Maj	Licitation 3. og 4. etape
2002	November	Byggestart 3. etape
2003	August	Ibrugtagning 3. etape
2003		Reprogrammering af 4. etape
2003		Projektering af Hallen
2004	Marts	Byggestart 4. etape i totalentreprise og Hallen ved brug af partnering
2005	August	Ibrugtagning 4. etape og Hallen

I Roskilde startede man en bred inddragende proces med realisering af skolen, hvor forældrene kom til at spille en særlig central rolle, fordi der endnu ikke var hverken lærere eller skoleleder ansat. I stedet blev oprettet et skyggekabinet med repræsentanter for lærere og skoleledere sammen med skoleforvaltningen og forældrene skulle udvikle et byggeprogram. En ekstern byggerådgiver var tilknyttet processen, og det vindende arkitektfirma var rådgiver og samarbejdede med brugerne i mange arbejdsgrupper.

Samarbejdet i den første del af processen gik ikke specielt godt, da bygherrerådgiver og rådgiver havde svært ved at samarbejde, da de udpegede repræsentanter forholdt sig strategisk og mindre

engageret til byggeriet end de rigtige brugere måske ville gøre, og da stemningen i arbejdsgrupperne ikke altid var lige god.

Da den første licitation blev gennemført, fik alle et chok, fordi priserne viste sig at være langt over det forventelige og rimelige for et sådan byggeri. Parterne begyndte at give hinanden skylden, og sagen kom op i den lokale presse, hvilket var ubehageligt for både politikere, bygherrerådgiver og rådgiver. Det tog tid, og projektet blev fra start meget forsinket. Man måtte derfor opstille en pavillon skole, hvor skolebørnene kunne starte, mens man gik videre med sagen.

Politikerne valgte efter mange overvejelser at fortsætte projektet, og rådgiverne skulle i samarbejde med kommunen igennem en stor omprojektering af projektet, så man ikke kom i samme situation ved den næste licitation. Det var et omfattende arbejde for alle parter. De følgende licitationer i projektet gik dog godt.

I Roskilde valgte man at bygge i etaper og lave licitationer på hver af etaperne. Det betød, at man kunne vælge forskellige udbudsformer, og man afprøvede da også en række forskellige udbudsformer med partnering som den sidste, da hallen skulle bygge. Kommunen satte hver gang næste etape i option, og prøvede på den måde at sikre en høj kvalitet i arbejdet. Det viste sig at være den samme entreprenør, der blev valgt ved alle licitationer, og alle er tilfredse med entreprenørens arbejde. Senere i forløbet opstod der dog yderligere forsinkelse af projektet, fordi en byggeleder blev langtidssyg. Men parterne accepterede denne forsinkelse.

Den store forsinkelse betyder, at skolens brugere bliver meget trætte af byggeriet til sidst og ikke orker at involvere sig meget i den sidste del. Skolen bliver desuden hele tiden udvidet med nye årgange i takt med årenes og byggeriets gang, og det tærer også på kræfterne. Den store entusiasme, der blev udfoldet i begyndelsen af byggeprocessen er reduceret, når vi når til slutningen på grund af den lange proces.

Processen med at realisere Trekronerskolen har ikke været uden problemer, men den har ikke været nær så problemramt, som de to øvrige processer. Politikerne bakkede enstemmigt op om projektet hele vejen igennem, og der blev bevilliget et meget stort beløb til byggeriet. Det betød, at der blev bygget en meget flot og dyr skole i Trekroner, der til fulde lever op til vinderprojektet. Som

rådgiveren sagde det: ”Det er en ønskeopgave”. Samarbejdet er da også generelt set forløbet rigtig godt i processen, på nær i begyndelsen. Men efter at teknisk forvaltning overtog styringen af processen, kom der styr på både økonomi og samarbejde. Alle parter ser efterfølgende tilbage på en meget lang og anstrengende proces, som dog har været spændende og lærerig for alle parter. Alle er meget tilfredse med resultatet.

Trekronerskolens procestype

Der er nogle klare karakteristika ved processen med Trekronerskolen, der adskiller den fra de to andre processer med vinderprojekterne. Alt i alt illustrerer processen en udpræget *integrerende samarbejdsproces præget af dialog og konsensus* mellem parterne. Det betyder ikke, at der ikke opstod problemer undervejs. Men måden man valgte at løse dem på, var også integrerende og konsensusføgende. Der var samtidig tale om en *bred og åben netværksorganisering* med mange deltagere, der kom ind og ud af projektet, men med en lille kerne, der var gennemgående. Heriblandt forældrene som central styringsaktør. Selve styringen antager karakter af det *forhandlede hierarki og netværksstyring*, især efter at teknisk forvaltning overtager styringen. Lydhørhed, tillid, respekt og ligeværdighed blev afgørende styringsprincipper i processen. Desuden ser man i dette projekt en tendentiell udvikling mod et *videngrundlag* for byggeriet, der bygger både på en interdisciplinær tværfaglig og bred interaktiv viden med integration også af forældrenes lægmandsviden.

I rapportens øvrige kapitler uddybes og diskuteres de forskellige begreber i procestypen, både med teoretiske beskrivelser af begrebernes indhold og med de praktiske erfaringer og beskrivelser fra Trekronerskolens proces.

Munkebjergskolens proces

I Odense har man koncentreret byggeriet i to kortere perioder, med en lang pause ind imellem. Det giver et forløb, der er meget anderledes end i de to andre kommuner, og det ser sådan ud:

År	Måned
1999	Konkurrence ”Rum, Form og Funktion”
2000	Projektering af 1. etape med ombygning af gymnastiksal

2000	Slutning	Licitation i fagentreprise
2001	Februar-oktober	Byggestart og afslutning 1. etape
2003		Ny bevilling og projektering af 2. etape med ombygning af hovedbygning
2004	Marts/april	Licitation i storentrepriser
2004	Juni	Byggestart 2. etape
2006	Januar	Byggeriets afslutning og ibrugtagning
2006	Februar	Genindvielse

I Odense har forløbet med Munkebjergskolen især været præget af skuffede forventninger, fordi man de første år efter konkurrencen kun realiserede en meget lille del af projektet, og det var uklart, om man senere kunne gå videre med projektet. Da der år senere kommer en større bevilling, skulle hele projektet gentænkes, fordi kun enkelte dele kunne realiseres for det bevilligede beløb. Det var et stort arbejde og igen skuffende for skolen med alle de elementer af projektet, der ikke kunne realiseres. Skolelederen synes, det har været en svær proces og siger med tilbageblik på forløbet:

”Der er et skisma mellem at lave sådan en konkurrence, hvor man lægger det op på et højere plan, men realiteterne bliver så, at det ikke er realistisk alligevel. Man skal overveje, om der ikke skal mere realisme ind i processerne. Ellers er det et problem, også for mig at prøve at holde gejsten oppe i forhold til personalet, men også selve det at deltage.”

Skolen, forvaltningen og vinderarkitekterne anså den første bevilling på de 6 mio. kr. for at være et basisbeløb, og regnede med ekstra bevillinger over de kommende år, så skolen kunne bygges i etaper. Vinderprojektet var netop lavet, så det kunne realiseres etapevis. Men sådan skulle det ikke gå. Der opstod stor uklarhed om, hvor meget og hvornår der egentlig ville blive bevilliget flere penge. Efter konkurrencen blev der nemlig lavet et fornyelsesprogram for skolerne i kommunen, og her blev der afsat et beløb på ca. 22 mio. kr. til Munkebjergskolen, men skolen kom ikke øverst på listen over projekter, der skulle laves indenfor en nær tidsramme. Og med tiden gik det op for skolen og arkitekterne, at der ikke var planer om umiddelbart at fortsætte projektet. Det var en stor

skuffelse for alle. Skolelederen valgte at betragte sagen som afsluttet efter den første lille ombygning. Denne side af forløbet har alle parter i projektet oplevet som negativ og frustrerende.

Den første lille ombygning foregik uden problemer med en licitation, der passede og en uproblematisk byggeproces. Samarbejdet mellem parterne fungerede godt, og det var ”en hurtig og let lille sag”, som arkitekterne siger. Der var ikke mange involveret i projektet, da man på skolen var bange for at udvikle flere skuffede forventninger.

Skoleleder og arkitekter bliver selvsagt glade, da den næste bevilling på 22 mio.kr. til en større del af projektet kommer et par år senere, fordi kommunerne fik en lånemulighed af staten til at renovere skoler. Men beløbet var stadig så lille, at det kun var dele af vinderprojektet, der kunne bygges. Kommunen var forpligtet til at bruge de samme arkitekter, hvis de ville fortsætte projektet, og de vindende arkitekter ser det som en udfordring at finde en god løsning indenfor den givne ramme. For skolelederen var det svært at deltage i den nødvendige spareproces. Igen blev kun få aktører på skolen inddraget i processen, og den anden etape af projektet blev stort set udviklet i et samarbejde mellem skoleleder, enkelte udvalgte lærere, SFO-lederen og den rådgivende arkitekt. Dette samarbejde mener parterne til gengæld har fungeret godt, og det var forholdsvis uproblematisk at finde frem til elementer, der skulle realiseres af vinderprojektet. Skolelederen spillede en aktiv rolle i styringen af projektet og også under selve byggeprocessen. Skolebestyrelser og den brede lærergruppe blev ikke involveret, og der var i forløbet en del konflikter med personale- og forældregrupper.

Selve byggeprocessen var ikke kompliceret og gik godt, mens logistikken i dette projekt var den største udfordring, da der skulle ske store ombygninger samtidig med, at der foregik undervisning. To arbejdspladser skulle fungere samtidigt: håndværkernes og lærernes. Det gav oplæg til mange klager fra både lærere og forældre over støj og larm, der generede eller umuliggjorde undervisningen. Byggeprocessen var dog forholdsvis hurtigt overstået set i sammenligning med de to andre processer.

Det blev kun en del af vinderprojektet, der blev realiseret på Munkebjergskolen, men det der blev bygget, er alle parter tilfredse med.

Munkebjergskolens procestype

Der er ingen tvivl om, at processen med Munkebjergskolen er den mest *lukkede og effektive samarbejdsproces* af de tre processer. Der er kun få aktører involveret, og processen er stærkt *professionaliseret*, da det er eksperterne (de fagprofessionelle), der uden problemer varetager hver deres klart definerede opgaver. Man enedes om det fælles mål at få gennemført en effektiv proces med et hurtigt byggeri, og samarbejdet internt i den afgrænsede deltagergruppe har fungeret godt og været præget af gensidig tillid. På den måde er der tale om forholdsvis *elitær netværksorganisering*. Men samtidig er man stødt på nogle konflikter i forhold til omgivelserne. Dels på skolen med nogle klager fra lærere og forældre og et *lille medejerskab* til projektet. Dels med den kommunale myndighedsafdeling, der udøver en hierarkisk styringsform, hvilket giver *sammenstød* mellem netværksstyringen i styregruppen og den hierarkisk styring i myndighedsafdelingen. *Videngrundlaget* for byggeriet er i denne proces mere *teknisk domineret* end i de andre processer, men der er tale om en multidisciplinær tværfaglig og begrænset interaktiv viden, idet den brede lærergruppe og forældrenes lægmandsviden ikke inddrages i projektet.

I de øvrige kapitler udøves denne proces med både teoretiske beskrivelser og udbydende beskrivelser og erfaringer fra deltagerne i processen.

Vestre Skoles proces

I Svendborg har man som i Roskilde haft en meget lang proces med konstant byggeri. I Svendborg oplever man dog, i modsætning til Roskilde, processen som svær at håndtere og præget af økonomiske problemer, uforudsete hændelser og mange samarbejdskonflikter. I følgende oversigt skitseres tidsforløbet for Vestre Skole:

År	Måned	
1999		Konkurrence: Rum, Form og Funktion
1999/2000	September	Omprojektering og Programmering
	– marts	
2000	Juni	Byrådet vedtager revideret vinderprojekt, projektering
2001	November	Licitation i fag- og storentrepriser med sideordnet udbud og 3. etape i option

2002	Januar-juli	Første etape (indskolingen) bygges
2002/03	August- marts	Anden etape (mellem skolen) bygges
2003	April- november	Tredje etape (overbygningen) bygges
2003	December	Sidste etape afleveres
2004	Januar- marts	Mangler udbedres
	1. april	Indvielse
2005		Skolen søger byrådet om ekstra midler til projektet

Da konkurrencen var overstået, blev kommunen præsenteret for et vinderprojekt, der blev næsten dobbelt så dyrt (ca. 90 mio. kr.), som det afsatte beløb fra kommunen (45 mio. kr.). Ifølge arkitekterne var programmet i udgangspunktet overdimensioneret i forhold til budgettet. Det kom som et chok for kommunen, og skolelederen siger: ”Så blev vinderen kåret, og så kom gyset.” Processen blev sat i stå, for at kommunen ”kunne sunde sig”, som en politiker siger.

Der var mange overvejelser om at droppe projektet, men det blev til sidst besluttet, at forvaltninger, skole og arkitekt skulle sætte sig sammen og prøve at finde et mere økonomisk realistisk projektforslag. Alle parter arbejdede derefter konstruktivt og positivt på at skabe et revideret projekt, der stadig fastholdt mange af vinderprojektets ideer. Den del af processen opleves som svær, men også positiv, fordi det var en kreativ proces. Det endte med en fremlæggelse af tre forslag til politikerne i tre prisklasser, og efter megen politisk diskussion bevilligede man ca. 10 mio. kr. ekstra til at gennemføre det mellemste forslag på ca. 54 mio. kr., som skolen agiterede stærkt for. Projektet var dermed beskåret fra ca. 90 mio. kr. til 54 mio. kr. I sig selv en imponerende øvelse fra både rådgivers og skolens side, mener man i teknisk forvaltning.

Efter politikernes godkendelse af projektet startede detailprojekteringen, og igen oplevedes dette samarbejde mellem arkitekter og skole som lærerigt og spændende, fordi den pædagogiske og den arkitektoniske faglighed spillede godt sammen. På skolen blev en bred gruppe lærere inddraget, mens skolebestyrelsen ikke deltog i særlig grad. I processen opstår dog et problem med

brandmyndigheden, der ikke ville godkende projektet. Men man fandt en løsning, og projektet fortsatte.

Processen med Vestre Skole i Svendborg var på grund af økonomien fra starten præget af samarbejdsproblemer mellem rådgivende arkitekter på den ene side og det politiske og administrative system (politikere og skole- og teknisk forvaltning) på den anden side. I skoleforvaltningen siger den ledende repræsentant, at ”jeg tror ikke, at jeg har haft sådan en sag før, som jeg har skullet bruge så mange kræfter på”, og det samme forlyder fra teknisk forvaltning. Kulturudvalgsformanden siger:

”Man står sin prøve som politiker i sådan en sag.”

Fra rådgiverside forlyder det da også:

”Denne her sag glemmer jeg aldrig, så drøjt har det været.”

Alle er altså enige om, at det har været en meget vanskelig samarbejdsproces mellem kommune og rådgiver. På grund af de mange problemer i projektet, har det stor politisk bevågenhed i kommunen.

Samarbejdsproblemerne kommer allerede til udtryk efter konkurrencen, da politikere og forvaltninger oplever en manglende respekt og forståelse for kommunens økonomiske vilkår hos rådgiveren, fordi de argumenterede for en ekstrabevilling. Arkitektfirmaet oplevede omvendt urealistiske forventninger fra kommunens side og en manglende politisk vilje til at bakke vinderprojektet op. Samarbejdsproblemerne forøges i perioden op til licitationen.

I november 2001, hvor licitationen skal gennemføres, beder den rådgivende arkitekt om honorarforøgelse på grund af det omfattende arbejde med projektet, men teknisk forvaltning og politikerne afviser det. Sagen sendes til advokat, og der går meget lang tid, før sagen afklares.

Kommunen overvejer grundigt på dette tidspunkt at skifte rådgiver på grund af samarbejdsproblemer. Overvejelserne kommer da også op flere gange i det samlede forløb. Men kommunen vælger alligevel at holde fast i samarbejdet, især fordi man var glad for selve projektet:

”En trøst er jo, at resultatet bliver godt”, som det siges, og det bakker både skole og rådgiver op om. Men også fordi det ville være besværligt og dyrt at skifte rådgiver, og fordi samarbejdet mellem arkitekt og skolen fungerede forholdsvist godt. I forløbet håbede begge parter desuden hele tiden på, at samarbejdet ville forbedre sig. Men det gjorde det ikke.

Selve licitationen gik godt. Licitationen holdt stort set prisen, og alle åndede lettede op ovenpå det store arbejde. Men byggeprocessen blev til gengæld præget af usædvanlig mange uforudsete og uheldige hændelser, der både forsinkede og besværliggjorde processen. De mange uforudsete hændelser fordyrede projektet, så der også måtte spares på projektet undervejs. Det oplevedes som rigtig svært af alle parter. Desuden blev det i løbet af processen klart, hvor stor betydning for kvaliteten den store nedskæring af projektet havde fået, og især skole, lærere og forældre bliver meget skuffede over kvalitetsniveauet.

Samarbejdsproblemerne mellem kommunens ledelse og rådgiverne skærpes med tiden. Der holdes møder med parterne for at afklare problemerne, men de fortsætter. Kombinationen mellem de mange uheldige og uforudsete omstændigheder i byggeriet, oplevelsen af det ringe kvalitetsniveau i byggeriet og samarbejdsproblemerne betyder, at både teknisk forvaltning og skoleleder selv begynder at føre tilsyn med byggeriet især i tredje etape. Det er en meget træt og frustreret skoleleder, der til sidst i forløbet siger:

”Der er så meget, der er galt, ikke lavet eller lavet forkert, de bliver ikke færdige – gør ikke tingene færdigt. Det er opslidende for mig, og frustrerende for personalet, at der står masser af ting, som ikke er lavet. Vi måtte udsætte indflytningen og indvielsen i måneder, fordi det ikke var færdigt.”

Vestre Skoles procestype

Vestre Skoles proces har adskilt sig fra de to andre forløb ved at være en udpræget *konfliktfyldt samarbejdsproces*, der af alle oplevedes som meget *vanskelig og anstrengende*. Problemerne blev ikke håndteret gennem gensidig respekt i dialog og på baggrund af konsensus, men snarere gennem hårde forhandlinger, trusler om sagsanlæg, skriftlig kommunikation osv. Processen byggede i høj grad på *mistillid og mangel på respekt*. Det gælder dog især forholdet mellem kommunens ledelse

og rådgiverne, mens samarbejdet mellem rådgiver og skoleleder er forløbet bedre, da det har vedrørt faglighed og ikke økonomi. Selve organiseringen har været forholdsvis klar, med en relativ åben *netværksorganisering* på udførerniveau, men domineret af fagprofessionelle eksperter. Den kommunale styring har været *hierarkisk domineret med en stram og regelorienteret styring*. Selve *videngrundlaget* for byggeriet baseres på en interdisciplinær tværfaglig og begrænset interaktiv viden, idet man ikke har set relevansen af forældrenes lægmandsviden i dette projekt.

I rapportens øvrige kapitler uddybes og diskuteres de forskellige begreber i procestypen set både fra det teoretiske perspektiv og fra praktiske erfaringer i Svendborg kommune.

Konklusion

Kapitlet har kort beskrevet de tre procesforløb i kronologisk orden for at give et tidsmæssigt overblik, der kan bruges ved læsning af rapportens øvrige kapitler, der er temaopdelte og derfor går på tværs af kronologien. De tre procesforløb har været meget forskellige og illustrerer væsensforskelle på en række afgørende punkter i en byggeproces. Det gælder både det økonomiske forløb, samarbejdet blandt deltagerne, organiseringen og styringen, rollefordelinger osv. Kapitlet har karakteriseret de tre forløb med brug af begreber hentet fra den teoretiske verden, og i det følgende præsenteres det i en tabeloversigt:

	Trekronerskolen	Munkebjergskolen	Vestre skole
Procesforløb	Integreret samarbejdsproces Dialog og konsensus	Lukket, professionaliseret samarbejdsproces med sammenstød	Vanskelig og konfliktfyldt samarbejdsproces
Organisering og styring	Bred og åben netværksstyring Forhandlende og fleksibelt hierarki	Lukket netværksproces Hierarkisk management styring	Forholdsvis åben netværksproces på udførerniveau Regelorienteret

			hierarkisk styring
Videngrundlag	Bred interaktiv viden Transdisciplinær viden	Multidisciplinær viden, men teknisk domineret	Interdisciplinær viden

I resten af rapporten uddybes og diskuteres begreberne både fra det teoretiske og det praktiske perspektiv i de tre skolebyggeprocesser.

Kapitel 4: Det økonomiske problem

Når man spørger deltagerne i undersøgelsen, hvad det største og sværeste problem i processen var, så svarer de enstemmigt: Økonomien! Derfor er det økonomiske problem det første tema.

Kapitlet beskæftiger sig med de økonomiske problemer i de tre kommuner. Men først præsenteres generelle betragtninger om licitationsformer og økonomistyring, da det står centralt i forhold til aktørernes opfattelse af de økonomiske problemers årsag. Det udgør grundlaget for at diskutere de tre kommuners økonomiske problemer og håndteringsstrategier, der beskrives efterfølgende. Sidst ser vi på, hvordan kommunernes håndteringsstrategier lever op til kravet om de gode processer, og anbefalinger fra de tre kommuner præsenteres.

Økonomi og byggeprocesser

I kapitel 2 er det beskrevet, at deltagerne fremhæver konkurrenceformen som en af grundene til de økonomiske problemer i de tre processer. Men derudover fremhæver de også licitationsformerne. Licitationsformer handler om, hvordan man organiserer relationen mellem aktørerne i processen, og hvilke spilleregler der opstilles for samarbejdet omkring byggeriet. Når man skal igangsætte en byggesag, er en af de helt centrale beslutninger, hvordan byggeprojekterne skal udbydes, hvilken relation der skal være mellem bygherre og byggeaktører, og hvordan man vil styre økonomien i byggeriet (Slots- og Ejendomsstyrelsen 2006).

Det er et velkendt fænomen indenfor byggeri, at byggerierne ofte bliver for dyre i forhold til det oprindelige budget. Ministerielle bøger beskriver, at byggerier har en lang række problemer, og at for dyre byggerier er et af de største problemer (By og Boligministeriet 2000, Koch et al. 2005, Buser og Koch 2005). Det økonomiske problem knyttes typisk sammen med byggeriernes organisering og styring, og i den forbindelse nævnes fx partnering som en af løsningerne (Bejder 2003:14).

Vi kan få et fingerpeg om, hvor man generelt oplever økonomiske problemer ved kulturbyggerier ved at se på en undersøgelse af budgetafvigelser ved stikprøver af kulturbyggerier i Danmark fra 2000 til 2007 (Byggeriets Evaluerings Center 2007). Af undersøgelsen fremgår det, at netop

kulturbyggerier, hvorunder skoler også hører til, ikke oplever markante budgetafvigelser – altså at den realiserede pris ikke generelt er markant højere end bygherrens beslutningsgrundlag. Især bygninger til undervisning og forskning opføres stort set til den budgetterede pris. Det er altså ikke dér, problemerne generelt opstår, og da heller ikke dér, hvor problemerne i de tre skoleprojekter er størst. De tre skoleprojekter holder sig stort set indenfor det vedtagne budget med enkelte afvigelser.

Den generelle undersøgelse viser dog ikke, hvor mange besparelser på byggeprojekterne, det krævede at overholde budgettet. Det ville have været en interessant oplysning, da det netop er den type af problemer, som de tre skoleprojekter oplever som de sværeste at håndtere i processen.

Videre viser den generelle undersøgelse (Byggeriets Evaluerings Center, 2007), at der i perioden fra 2000 til 2007 i de udvalgte projekter var en generel overskridelse på licitationsresultater på 30 % i forhold bygherrers forventede licitationspris. Dette problem får især Trekroneprojektet at mærke, og det præger dette projekts forløb i negativ retning. I de øvrige projekter er det et problem, man er meget opmærksomme på.

Den generelle undersøgelse (Byggeriets Evaluerings Center 2007) viser desuden, at budgetafvigelser opstår uafhængigt af, om der afholdes arkitektkonkurrencer eller ej. Som det fremgår ovenfor og af kapitel 2, tillægger flere aktører arkitektkonkurrencer som årsagen til de økonomiske problemer i processen, men det kan altså ikke underbygges af den generelle undersøgelse af kulturbyggerier. Problemerne kunne såvel også opstå i byggerier uden konkurrencer. Aktørernes sammenkædning af konkurrencer og økonomiske problemer i de tre skoleprojekter knytter sig da også i høj grad til opbygningen af de store forventninger under konkurrencerne, der ikke kunne opfyldes ved den reelle budgettering efterfølgende.

Sidst forholder den generelle undersøgelse (Byggeriets Evaluerings Center 2007) sig også kort til sammenhængen mellem budgetafvigelser og entreprisreformer. De største overskridelser på budgetter finder man ved hoved- og totalentrepriser, mens fag- og storentrepriser (sent udbud) kun viser få og små overskridelser.

Generelt er det ikke den opfattelse af entrepriseformer og økonomi, man møder i diverse anbefalinger om entrepriseformer (se nedenfor), og heller ikke den opfattelse, som alle aktører har i udgangspunktet i de tre skoleprojekter. I de tre kommuner har man anvendt forskellige licitationsformer og haft mange overvejelser over fordele og ulemper ved de forskellige former i forhold til den økonomiske styring. Det skal vi se på i kapitlet, men først præsenteres generelle anbefalinger fra især offentlige myndigheder af fordele og ulemper ved forskellige licitationsformer for at sætte de konkrete erfaringer fra de tre skoleprojekter i perspektiv.

Licitationsformers fordele og ulemper

Præsentationen af licitationsformer kan ses som en baggrundsforklaring for de følgende beskrivelser af valg af licitationsformer i de tre skoleprojekter. Præsentationen tager form af idealtypiske beskrivelser med de fordele og ulemper, som bl.a. Slots- og Ejendomsstyrelsen (2006) mener knytter sig til formerne. Sidst diskuteres disse fordele og ulemper og partnering præsenteres kort som en anden måde at håndtere de økonomiske problemer på.

Konkurrencer, rådgivermodellen og frie licitationer med fagentrepriser

Dræbye (2003) beskriver, at økonomiske problemer ved en kombination af konkurrencer, rådgivermodellen og frie udbudsformer er et velkendt fænomen.

Konkurrencedeltagelse betyder relativt frie rammer til arkitekterne til at komme med forskellige projektforslag, når en bestemt byggeopgave skal løses. Da man netop efterspørger nye og alternative eventuelt eksperimenterende løsninger, er der i konkurrencer indbygget en stor usikkerhedsmargin ved de økonomiske beregninger. Følges konkurrencen af et udbud af byggeprojektet i fri licitation, forøges den økonomiske usikkerhedsmargin væsentligt. Kobler man den frie licitationsform med fx fagentrepriser, hvor hvert fag byder for sig, forøges styringskompleksiteten væsentligt i byggeriet.

Ved fagentrepriser skal bygherre i princippet selv stå for styringen af byggeriet, men vil typisk ansætte en professionel rådgiver til at styre byggeledelsen. Når en rådgiver styrer hele processen, taler man om totalrådgivning. Rådgivermodellen anvendes både i fag-, stor- og hovedentrepriser,

men arbejdsopgaverne er forskellige. Ved fagentrepriser står rådgiveren for selve byggeledelsen og ved stor- og hovedentrepriser især for fagtilsyn.

Ulemperne er derfor, at det er svært at ramme den rigtige pris på byggerierne – der er stor risiko for budgetoverskridelser i udbuddet og i udførelsesfasen, og for at man skal ud i opslidende sparerunder. Projekterne er altså svært styrbare. Der er desuden risiko for, at byggeriet kan tage længere tid på grund af sparerunder (Dræbye 2003).

Fordelene ved disse licitationsformer nævnes at være stor sandsynlighed for størst mulig konkurrence på projektets pris, og at bygherre og rådgiver selv får stor indflydelse på kvaliteten af byggeriet. Muligheden for brugerindflydelse er stor, og den æstetiske kvalitet kan få mere plads end ellers (Slots- og Ejendomsstyrelsen 2006).

Til Trekronerskolen anvendte man i første licitation denne udbudsform, og nedenfor skal vi se, hvilke problemer det gav anledning til.

Bundne licitationer og storentrepriser eller hovedentrepriser

Bundne licitationer betyder, at der på forhånd opstilles en økonomisk ramme, som projektet skal overholde, og at der samtidig opstilles mindstekrav til, hvad projektet skal indeholde i licitationen, samt eventuelt en række andre krav, der kan konkurreres om.

Storentrepriser er en mellemting mellem fagentrepriser og hovedentrepriser. I storentrepriser sammenlægges en række beslægtede fagentrepriser, fx de tekniske fag, og der kan være flere sideordnede storentrepriser i et byggeprojekt (Slots- og Ejendomsstyrelsen 2006).

En mellemting mellem fagentrepriser og totalentrepriser, der beskrives nedenfor, er hovedentrepriser. Hovedentrepriser betyder, at en entreprenør tager det økonomiske og styringsmæssige hovedansvar for udførelsen af byggeriet. Mens der samtidig kan være tilknyttet enkelte fagentrepriser eller en anden (stor) entreprise på andre dele af byggeriet. Byggeledelsen ligger dog hos hovedentreprenøren. Bygherres og brugers indflydelse på projektet og dets kvalitet vil være mindre end ved fagentrepriser, men dog større end ved totalentrepriser.

Fordelen er, at bygherren kun har én entreprenør at forholde sig til, og at bygherre og brugere stadig har en vis indflydelse på projektets detaljerede udformning (Slots- og Ejendomsstyrelsen 2006).

Ulempen er, at prisen på byggeriet fastlægges sent i forløbet, så der længe er en vis økonomisk usikkerhedsmargen.

Til Vestre Skole brugte man denne kombination, men med seks fagentrepriser og to storentrepriser. Til Munkebjergskolen brugte man to storentrepriser, og i Trekronerskolens anden licitation brugte man hovedentreprise. Nedenfor ser vi på disse licitationsformers funktionsmåde i praksis.

Omvendte licitationer og totalentrepriser

Med de omvendte licitationer lægger bygherren fra starten et beløb fast (ofte kaldet "target sum") og opstiller sine ønsker. På den baggrund skal byggeaktører byde med, hvad de mener, kan udføres for det fastlagte beløb: "Man ser, hvad man kan få for pengene" (Slots- og Ejendomsstyrelsen 2006: 20). I totalentrepriser påtager entreprenøren sig hele ansvaret for gennemførelse af byggeriet og dermed også styringen af hele forløbet. Totalentreprenøren vil derfor typisk have sin egen rådgiver.

Fordelen ved denne styringsform er, at prisen på et byggeri ligger fast tidligt i forløbet. Desuden at eventuelle forsinkelser, fejl og mangler i byggeriet osv. bliver totalentreprenørens økonomiske problem og ikke bygherrens. Bygherren skal endvidere kun forholde sig til én entreprenør og kan overlade styringen fuldt ud til entreprenøren.

Ulempen kan være, at bygherre og brugere får mindre indflydelse på selve udførelsen af byggeriet og på kvaliteten. Desuden kan der opstå mange uenigheder om ydelsens omfang (Slots- og Ejendomsstyrelsen 2006).

Til Trekronerskolens 3. og 4. etape anvendtes denne form, dog kombineret med andre. Nedenfor skal vi se, hvordan det gik i praksis.

Incitamenter som styringsredskaber

Udover at bruge licitations- og entrepriseformer som økonomiske styringsredskaber, kan der også anvendes incitamentsstyring. Formålet er at påvirke parternes adfærd og dermed forsøge at undgå nogle af ulemperne i de forskellige entrepriseformer og understøtte nogle af fordelene.

Incitamenterne kan bruges til at belønne produktivitet og kvalitet, men også til at forebygge og begrænse ændringer, mangler og fejl (Erhvervs- og Boligministeriet 2003: 26 Projekthus). På den måde kan bygherre øge sandsynligheden for at overholde de økonomiske ramme, tidsplanen og kvalitetsniveauet. Incitamenter kan komme alle til gode ved målopfyldelse eller målrettes til bestemte aktører i byggeprocessen (Slots- og Ejendomsstyrelsen 2006).

Incitamenter kan indbygges i både rådgivning og udførelse af byggeprojekter. Ved rådgivning kan der være tale om incitamenter ved fx prisoverslag, projektering og fejl og mangler. Ved udførelse kan incitamenter vedrøre besparelser, opfyldelse af nøgletal, sikkerhed på arbejdspladsen, tidsforbruget og fejl og mangler (Slots- og Ejendomsstyrelsen 2006).

Både i Trekronerskolens og Vestre Skoles byggeproces har man anvendt incitamenter i form af optioner på senere dele af projekter i licitationerne, og vi skal nedenfor se på resultatet i praksis.

I nedenstående tabel er lavet en oversigt over disse generelle betragtninger over licitationsformer.

Licitations- og entrepriseformers fordele og ulemper:

	Fordele:	Ulemper:
Frie licitationer og fagentrepriser	Stor konkurrence på pris Stor bygherre- og brugerindflydelse Vægt på kvalitet	Prisen ustyrlig Mulige budgetoverskridelser Mange sparerunder Svært styrbare
Bundne licitationer Stor- og hovedentrepriser	Kun en/få entreprenører Kontrollerede sparerunder En vis brugerindflydelse	Pris fastlægges sent i proces Vis økonomisk usikkerhedsmargen

Omvendte licitationer/udbud med fast pris og totalentrepriser	Fast pris tidligt i projektet Én entreprenør med økonomisk ansvar og ansvar for styring	Bygherre og brugerindflydelse ringe Risiko for konflikter om ydelser Risiko for dårlig kvalitet

Som det fremgår af resten af kapitlet, kan man genfinde en del af disse generelle betragtninger i aktørernes begrundelser for at (ikke) vælge og forklare licitationsformers succes eller fiasko. Men samtidig vil det fremgå, at der i praksis er mange modifikationer til disse generelle betragtninger. Ovenfor har vi da fx også set, at ved kulturbyggerierne, var det især storentrepriser og ikke fagentrepriser, der gav budgetoverskridelser. I praksis må man forvente, at aktørerne modererer disse idealtypiske former for netop at modvirke ulemper og inddrage styrker fra andre former, hvor det er muligt, og det ser vi netop ske i de tre skoleprojekter.

Man kunne måske hævde, at det handler mere om styringsaktørernes kompetencer og relationer til hinanden, end om bestemte licitationsformer, hvis større økonomiske problemer skal indgås. Den betragtning ligger til grund for indførelsen af partnering, som vi kort skal beskæftige os med, idet det udgør en overgang til resten af rapportens kapitler.

Partnering som løsning på det økonomiske problem?

I litteraturen om nye organiserings- og styreformer indenfor byggeriet har diskussionen om partnering, offentlige private partnerskaber og senest strategiske partnerskaber som nye organiseringsformer stået centralt i nogle år (Koch et al 2005, Buser og Koch 2005, Gottlieb og Storgaard 2006). Der er ikke tale om licitationsformer, men om organiseringsformer, der forventes at skabe et grundlag for, at ulemperne ved bestemte licitationsformer ikke opstår i samme grad.

Ser vi specifikt på partnering var tiltroen stor i begyndelsen til denne organiseringsforms mulighed for at løse diverse problemer i byggeriet. Argumenter for at indføre partnering var at løse økonomiske problemer i byggeriet, løse problemer med for langsomme og ineffektive processer, undgå for mange skader og svigt i byggeriet, og undgå at kunderne ikke fik det, de havde behov for

(se fx By- og Boligministeriet 2000). Der taltes også om at afhjælpe mangel på klar styring af byggeriet, skabe samarbejde på tværs af aktører, skabe fælles ansvarsfølelse osv. (Bang 2000, By- og Boligministeriet 2001a og b, Projektledelse 2003).

Partnering betyder, at et byggeris aktører sætter sig sammen fra begyndelsen af et projekt og aftaler fx fælles mål, værdier, ansvarsfordelinger og økonomiske fordelinger i byggeriet (Thomassen og Clausen 2002). Der skal udvikles en fælles forståelse og respekt for hinanden og skabes en synergieffekt, så alle får mere ud af samarbejdet, og byggeriets resultat forbedres (Projektledelse 2003, By- og Boligministeriet 2000 og 2001a/b). Grundprincipperne i partnering kan skitseres som følger:

Partnering:

- Tæt og tidlig samarbejde mellem flere byggeparter, fx offentlige og private aktører, om byggeri; bygherre, rådgiver og entreprenør
- Partnering skaber synergi og merværdi i byggeprocesser: Fra ”byg og forsvind” til ”samarbejd og vind”
- Partnering bygger på åbenhed, tillid og dialog
- Partnering skaber fælles værdier og interesser i byggeprocessen
- Styreredskeer: partneringaftaler, projektgrupper, multisjak, kontrakter og benchmarking

Der er dog tale om meget generelle principper, og i praksis vil partneringmodeller se forskellige ud.

I de første år nævnes næsten udelukkende fordele ved partnering i litteraturen, mens ulemperne er underbelyste (Thomassen og Clausen 2002). Senere studier af partnering i praksis modererer dog disse fordele (se fx Gottlieb, Bang og Larsen 2004, Koch, Gottlieb og Thuesen. 2005, Bresnen og Marshall 2000). Ulemperne kan fx være, at det er de store entreprenørfirmaer, der bedst kan begå sig i partnering og derfor får fortrinsret på markedet, at EU's udbudsregler for offentlige bygherrer blokerer for en rendyrket brug af partnering, da der ikke må indgås aftaler på forhånd om byggeopgaver, at der ikke er klare juridiske regler for ansvarsfordelingen i partnering og ikke klare regler for konfliktløsning, samt at der også sker budget- og tidsoverskridelser ved brug af

partnering. I vejledning i partnering fra Erhvervs- og Byggestyrelsen fra 2006 er optimismen da også dæmpet, fx ved at første valg i en byggesag bør være at undersøge, om opgaven i det hele taget egner sig til partnering, og der gives anbefalinger til håndtering af nogle af de ovennævnte ulemper.

De forskellige problemer, der viser sig ved partnering i praksis er nok en af årsagerne til, at det mest udbredte i praksis i dag er en kombination mellem partnering og andre organiseringsformer i udførelsen af byggerier.

Det er kun i Trekronerskolens sidste fase med byggeriet af hallen, at der er anvendt partnering og i en meget moderat form. Vi skal derfor ikke gå ind i den konkrete beskrivelse af partnering her, men i stedet bruge den korte præsentation til noget andet.

For det første viste det sig, at mens de tre skolebyggerier stod på, blev partnering diskuteret i byggebranchen og hos de offentlige bygherrer. Flere af de tekniske byggeaktører fra de tre kommuner var på kursus i partnering og/eller begyndte at bruge partnering i andre byggesager, samtidig med skoleprojekterne. Derfor lavede de byggetekniske aktører løbende en sammenligning mellem den måde, som de tre skoleprojekter blev gennemført på og så de fordele, man muligvis kunne have opnået ved at bruge partnering. Der er dog forskel på, hvordan aktørerne fortolker og forstår partnering, og det udvikles undervejs i processen med de tre skolebyggerier, der foregår over mange år. Partnering bliver dermed en *alternativ forståelsesramme* for flere af de centrale byggeaktører.

For det andet ligger grundprincipperne i partnering i tråd med principperne i en generel ny organiseringsform mellem offentlige og private aktører, der omtales som governance på engelsk og kan oversættes til netværksstyring på dansk. Det uddybes i kapitel 5. Tankegangen om at skabe bedre offentlig ledelse og opgavevaretagelse ved at skabe tætte netværksrelationer mellem offentlige og private aktører og basere disse relationer på gensidighed, respekt og konsensus bliver mere og mere udbredt i den generelle ledelsesdiskussion i de år, hvor skolebyggerierne finder sted. Man kan derfor i teorien tale om et paradigmeskifte indenfor ledelsestænkning, der på forskellig vis og med varierende kraft slår igennem generelt i den offentlige sektor og specifikt i byggebranchen. Dette paradigmeskifte uddybes i indledningerne til de følgende kapitler om organisering, styring og ledelse af byggeprocesser.

Opsamling

Det er tydeligt, når man betragter byggeledelseslitteraturen og forløbet i de tre projektkommuner, at der ikke findes en entydig løsning på de økonomiske problemer i en byggeproces (se også Hughes et al. 2006). Alle organiseringsformer har deres fordele og ulemper.

Ovenfor er opstillet en tabel over generelle anbefalinger fra en offentlig myndigheds side om licitationsformer og deres fordele og ulemper. Tabellen lægger op til, at det er licitationsformerne i sig selv, der fx betyder mere eller mindre kvalitet og brugerindflydelse, større eller mindre økonomiske problemer osv. Generelle studier af byggeprocesser modificerer dog denne antagelse og peger i stedet på, at det lige så høj grad er byggeaktørerne evne til at styre og koordinere byggeprocesser, samt deres normer og værdier om gode processer, der får indflydelse på, hvor meget fx brugere inddrages, hvordan kvalitet bliver, og hvor store økonomiske problemer, man får (Apelgren Richter og Koch 2005). Der argumenteres for, at det er mange forskellige aspekter af byggeprocessen, der indvirker på disse forhold, og at de må tages i betragtning, når licitations- og entrepriseformer vælges. I de tre kommuner, skal vi se på forløbet ud fra denne betragtning.

De tre kommuner har anvendt meget forskellige entreprise- og udbudsformer, og i resten af kapitlet ser vi på, hvorfor disse former er valgt og hvilke fordele og ulemper, der opleves i praksis. I de følgende kapitler kommer vi samtidig tæt på de forskellige byggeaktørers styringserfaringer og -evner, deres samarbejds måder og deres normer og værdier for gode processer.

Der er da også to forskellige tendenser i litteraturen om brugen af licitations- og entrepriseformer. Den ene er at *udvikle modeller og anbefalinger*, der dækker alle typer af byggerier og argumentere for netop denne models fordelagtighed i forhold til andre modeller til at løse diverse problemer. Partnering diskussionen havde især den karakter i begyndelsen: det var den nye åbenbaring indenfor organisering af byggeriet, der løste alle problemer.

En anden tendens er at lægge op til reflekterede og nuancerede valg af entrepriseformer og kombinationer i forhold til de konkrete byggeopgaver og byggekontekster. Altså: *at indrette organiseringen efter opgaven og ikke omvendt*. Tendensen slår til dels igennem i de tre kommuner. Det er denne tendens, diskussionen af de økonomiske problemer i resten af kapitlet lægger sig op ad, og derfor kommer vi tilbage til det i konklusionen på kapitlet.

Trekronerskolen: "Så kom licitationen, og hvad gik ikke galt"

Udtalelsen kommer fra en byrådspolitiker, der fortæller om en ellers meget positiv første fase af projektet med programmering og projektering ud fra vinderprojektet. Men da projektet kom i åben licitation gik det altså galt, som politikerens fortæller. Vi skal se, hvad der sker.

Kommunen havde ikke afsat et endeligt beløb til projektet i konkurrencen, så arkitektfirmaet havde budt på et projekt uden økonomisk ramme. Ingen anså dog byggeriet for at være et dyrt byggeri. Beregningen i konkurrenceprojektet var på 120 mio. kr., og senere beregninger fra arkitektfirmaet og bygherrerådgiveren lå på ca. 130 mio. kr. Den første licitationsrunde, der bestod af en åben licitation med fagentrepriser, gav dog et resultat på ca. 250 mio. kr., og som en politiker siger:

"Det var en meget, meget beklagelig situation. Vi kunne jo ikke bare bevillige ekstra penge, for det var jo kun første etape. Det var en forfærdelig situation for os."

Den daværende forvaltningsdirektør fortæller, at det sendte chokbølger gennem det politiske system, og på det tidspunkt talte man om helt at droppe projektet og bygge anderledes. Men alle beslutningstagere var dog enige om, at der skulle bygges flot i Trekroner. Man besluttede derfor at holde fast i ideen, og i stedet gøre projektet billigere. Selvom man skiftede udbudsform i den anden licitationsrunde, endte den dog også med at blive (lidt) for dyr, og det skabte stor opmærksomhed i de lokale medier, og gav politikerne mange problemer i offentligheden. Men igen holdt politikerne fast i projektet. Den ledende rådgivende arkitekt siger:

"Vi havde tegnet et hus, som helt klart viste sig at være for dyrt. Det kan nemt give mistillid til rådgiveren. Men jeg mener, at kommunen har håndteret det professionelt og visionært, forstået på den måde at de har haft en fantastisk vilje til at få gennemført projektet. Man holdt fast i visionen, og det er ikke så tit, det sker. Til trods for at man kunne se, at budgettet ikke holdt. "

Til den anden licitation blev der ændret på projektet, så det blev mindre dyrt at bygge, og der blev lavet et bundet udbud i hovedentreprise. Kommunen havde fastsat en økonomisk ramme på 180 mio. kr., men ingen af buddene overholdt rammen, og efter licitationen gav kommunen en ekstrabevilling på 20 mio. kr., så det samlede beløb for skolen kom op på 200 mio.kr. Samtidig

beslattede man, at den samlede ramme nu skulle overholdes. Der ville ikke komme flere bevillinger undervejs. Skolebestyrelsesformanden kommer med denne kommentar til projektet, der udtrykker de flestes holdning:

”Vi må give politikerne ros for, at de har holdt fast i det her. Det er rigtig mange penge og meget flot kvalitet. De har sagt: Nu gør vi det ordentligt, selvom andre skoler forfalder. De kunne have halveret beløbet, men det gjorde de ikke.”

Spørgsmålet er dog, hvorfor projektet blev så dyrt i de første licitationer? Deltagerne kommer med forskellige forklaringer og gætterier.

En forklaring er et *ophedet byggemarked* på daværende tidspunkt i området. Der var mange store byggerier i gang samtidigt i området, og byggeprisen var generelt høj. Flere projekter led samme skæbne som Trekronerskolen, så det var et generelt problem.

Forvaltningen og politikerne peger også på de valgte *licitationsformer* som en forklaring. De peger på de åbne licitationsformer, der gjorde økonomien ustyrlig.

En tredje forklaring er, at *konstruktionen i byggeriet* forøgede prisen. Især en skrå, tyk ydermur på skolen var et ukendt fænomen indenfor byggeriet og blev derfor prissat meget højt fra entreprenørside.

En fjerde forklaring er et *ledelsesproblem* både i kommunen og hos rådgiverne i den første periode. I kommunen var der mangel på ledelse i skoleforvaltningen på grund af personudskiftning, og der opstod et dårligt samarbejde mellem bygherrerådgiveren og rådgiverne (det uddybes i efterfølgende kapitler).

Der er altså flere forklaringer på de høje licitationspriser i de to første licitationer på Trekronerskolen, og deltagerne er ikke enige om, hvilke forklaringer der skal veje tungest. Alle forklaringer må formodes at være en del af den samlede forklaring. I det følgende ser vi på, hvordan kommunen valgte at håndtere de økonomiske problemer.

Økonomiske håndteringsstrategier

Skoleforvaltningen var bygherre og havde ansat en ekstern bygherrerådgiver, fordi funktionen var udliciteret fra teknisk forvaltning. De skulle i fællesskab finde strategier til at løse problemerne. Men senere overtog teknisk forvaltning styringen (se næste kapitel) og anlagde nye strategier. Strategierne er mange:

Den mest afgørende strategi var en *ændring af udbudsformer*. I Roskilde har man anvendt en bred vifte af udbudsformer. Efter de to for dyre licitationer, ”måtte de i tænkeboks igen”, som projektlederen fra teknisk forvaltning siger. Løsningen blev at aflyse licitationen, og i stedet gå i forhandling med parterne hver for sig, for at se, hvad de kunne tilbyde hver især. Som det siges fra teknisk forvaltning:

”Det var en utrolig gunstig position, for der var nogle, der sagde fra med det samme, og andre der var sultne på opgaven og villige til at indgå kompromisser og file lidt her og der i forhandlingerne. Og det endte med, at vi fik mange flere kvadratmeter for pengene og det til den pris, der skulle holdes: 200 mio. kr.”

Da styringen efter den anden licitation går fra skoleforvaltningen til teknisk forvaltning sker en ændring i styringsstrategierne. Fra teknisk forvaltning forlyder det, at det afgørende for byggestyringen nu var, at man undgik de samme licitationssituationer og det økonomiske problem i resten af byggeriet. Derfor bad teknisk forvaltning det vindende arkitektfirma om at lave et projektforslag i totalentreprise, hvor de lavede skitseforslag til tredje etape og forprojekt til fjerde etape. I den forbindelse manglede der færdigprogrammering af fjerde etape, og det blev bygherrerådgiveren sat til. Derefter fikserede kommunen den økonomiske ramme til 200 mio. kr. Kommunen kunne på den baggrund gå ud i en totalentreprise og sige: ”Vi har så mange penge og de ønsker. Der er følgende ting, der kan tages ind eller ud af projektet. Hvor mange ønsker kan vi få opfyldt, og hvad koster det?”. Projektlederen mener, at det gav politikere, forvaltning, skole og forældre en mulighed for at sige ja og nej til de forskellige elementer i byggeriet ud fra den faste økonomiske ramme.

I den sidste del af byggeriet med hallen skiftede man organisering igen. Her kom brugen af partnering ind i den første del af byggeriet, hvor projektet skulle lægges fast, med både kommunen,

den tidligere totalrådgiver og også det vindende arkitektfirma som deltagere. Samtidig fortsatte man med en totalentreprise. Forskellen til den tidligere proces blev ikke stor, ifølge projektlederen, dels fordi det var de samme deltagere, der kendte hinanden godt og havde tillid til hinanden, dels fordi den måde, som de kørte totalentreprisen på tidligere, indebar en stor bygherreindblanding i processen. Fordelen ved partnering var dog, ifølge projektlederen, at bygherre havde større økonomisk indsigt i projektet, mens ulempen var, at der også var et større økonomisk ansvar og risiko. Projektlederen ønskede ikke en fuld partnering på den sidste del af byggeriet, fordi han mener, at det er svært at få et godt resultat og at overholde økonomien, når alt hele tiden kan diskuteres af alle parter.

Som nævnt overtager teknisk forvaltning styringen efter anden licitation, og det er udtryk for kommunens anvendelse af *en ændring af byggestyringens organisering* for at få styr på byggeøkonomien – ikke blot i Trekronerprojektet, men i alle byggeprojekter. Kommunen havde tidligere nedlagt sin interne afdeling med bygherrerådgivning, så rådgivningen skulle købes af private firmaer. Derfor måtte skoleforvaltningen indgå kontrakt med en privat bygherrerådgiver i begyndelsen af processen. Teknisk forvaltning var kun med som observatører. I den proces prøvede teknisk forvaltning at få overblik over økonomien, uden at det dog lykkedes, fordi forvaltningen ingen autoritet eller styringsrolle havde. Men under Trekronerskolens første faser besluttede man i kommunen at genopbygge en egen bygherrerådgivning i teknisk forvaltning (det uddybes i næste kapitel). Derfor overtog teknisk forvaltning bygherrerådgivningen efter anden licitation, og i praksis overtog de også bygherrerollen, da der manglede ledelse i skoleforvaltningen. Teknisk forvaltning satte sig for bordenden ved byggemøder og tog førertrøjen på, og det betød altså en radikal ændring i styringen af både proces og økonomi.

Udover en ny styringsorganisering og ændring af udbudsformer, besluttes det også at bygge projektet over *flere etaper*, så man både kunne skifte udbudsformer og eventuelt stoppe undervejs, hvis fx kommunens økonomi forandrede sig. Da politikerne lagde sig fast på en bevilling, blev det besluttet, at man godt måtte flytte overskud eller underskud mellem etaperne. Det blev da også nødvendigt, da de første etaper blev for dyre, og det måtte indhentes i de sidste etaper.

Desuden valgte man i teknisk forvaltning at få *styr på hele skolens økonomi på én gang* for at undgå uoverskuelige økonomiske problemer i den sidste fase. Derfor kom den fjerne etape med som

option i tredje etape i licitationsmaterialet ud fra et kontraktligt princip om, at hvis entreprenøren gjorde det godt i tredje etape, fik han lov til også at bygge sidste etape, hvis kommunen valgte at bygge den. Teknisk forvaltning bruger dermed også *incitamentsstyring*. Optionen blev brugt som et forsøg på at sikre kvaliteten i tredje etape: Hvis I gør det rigtig godt og flot, får I sidste etape! Som det siges fra teknisk forvaltning:

”Det har været rigtig godt at have en option, for det er meget motiverende for entreprenøren at lave et godt stykke arbejde. Jeg skal bare skrive den under, hvis jeg er tilfreds med forløbet. Det har været dejligt for begge parter: de ved, der ligger et job, hvis de opfører sig ordentligt. Vi ved, at vi får et godt stykke arbejde, og at vi kan skifte dem ud, hvis det modsatte viser sig.”

I kommunen, på skolen og i skolebestyrelsen er alle enige om, at den nye måde at styre projektet på med omlægning af licitationsformen på de særlige vilkår var den rigtige måde at styre projektet på. Den økonomiske ramme gav tryghed for alle parter, og især var politikerne meget tilfredse med, at økonomien nu blev lagt fast, så der ikke kom flere økonomiske overraskelser.

Sparekataloger har også været flittigt anvendt i processen. Allerede efter den første dyre licitation satte teknisk forvaltning og bygherrerådgiver en proces i gang med at udarbejde et sparekatalog for at billiggøre projektet. Den ansvarlige byrådspolitiker fortæller, at det gik godt, fordi både skole og skolebestyrelse gik konstruktivt ind i arbejdet. Det var ikke sjovt, men nødvendigt, som politikerens udtrykker det. Sparekataloget blev brugt i den anden licitation.

Spørgsmålet er, hvordan kommunen håndterer de ulemper, der kan være ved en totalentreprise. Indledningsvist blev der især nævnt problemer med kvaliteten og med bygherre- og brugerindflydelse i processen. Det udvikles der eksplicitte håndteringsstrategier for at undgå i Trekroner projektet.

For det første foreslog teknisk forvaltning som bygherrerådgiver selv at *deltage i projekteringsmøder*, hvilket er usædvanligt i den slags processer, for på den måde at få indflydelse på projektet. Det var en fordel for bygherren at få indsigt i arbejdet og en fordel for entreprenøren at få rettet eventuelle fejl med det samme og få hurtige beslutninger. Teknisk forvaltning mener

dermed ikke, at bygherrens indflydelse blev forringet voldsomt med entrepriseformen, og skolelederen som bruger føler sig også godt inddraget i processen, da hun dagligt har kontakt med og diskuterer ændringer med entreprenørens byggeleder. Den eneste anke kommer fra forældrebestyrelsen. Forældrebestyrelsen deltog i kommunens byggeudvalg (se næste kapitel), og havde derfor stor indflydelse i processen. Da totalentreprisen kommer, mener forældrene, at de pludselig mister indsigten i og dialogen omkring, hvordan processen skrider frem. Formanden udtrykker sin oplevelse af totalentreprisen på denne måde:

”Nu er det totalentreprenøren, der tager hele jobbet, og han må lave de overvejelser med sig selv, hvor der skal klippes en hæk og hugges en tå. Det med at få det hele til at gå op, er bygherren ikke med i mere. I første fase var byggeudvalget meget mere aktivt. Nu er der langt færre byggemøder.”

Netop forældrene oplever ikke samme mulighed som skoleleder og teknisk forvaltning for at skabe den daglige kontakt med de udførende parter, så de kunne inddrages løbende.

For det andet forsøgte projektlederen at *påvirke kvaliteten* i projektet. Projektlederen er nemlig enig i, at det især kan være kvaliteten, det går ud over med totalentrepriser, og det ville han forsøge at undgå. Det skete på flere måder. Teknisk forvaltning sørgede for, at den vindende arkitektrådgiver beskrev kvalitetsnormer for, hvordan skolen kunne se ud, så den højest mulige kvalitet og enhed kunne opretholdes. Rådgiverne blev desuden tilknyttet som konsulenter, efter at teknisk forvaltning selv påtog sig styringen, og de blev løbende brugt af teknisk forvaltning til at vurdere ændringer i projektet i forhold til det oprindelige projekt. Rådgiverne blev derudover købt til at lave projekteringen af de sidste etaper. Dertil kom, at teknisk forvaltning, som sagt, lagde den fjerde etape ind som en option i den tredje etape for at motivere den vindende entreprenør til at gøre sit yderste.

Hverken kommune, skole eller forældre mener, at licitationsformen med totalentreprise i væsentlig grad er gået ud over skolens samlede udtryk, men at der er tale om især materialebesparelser. Det skyldes, ifølge dem, at det var det samme entreprenørfirma, der holdt ved hele vejen igennem og valgte at indgå i de særlige forhandlinger med kommunen. Men hvad siger det vindende rådgiverfirma til løsningen og kommunens strategier?

Rådgiveren fra det vindende arkitektfirma udtrykker en holdning, der ofte fremføres af arkitekter:

”Totalentrepriser går ofte ud over kvaliteten, især fordi vi som arkitekter ikke har tilsynet. Jeg kan godt se forskel på skolen.”

Arkitekten ville have foretrukket en hovedentreprise, og at de selv havde varetaget rådgiverfunktionen, men kan også godt forstå kommunens beslutning. Arkitekten mener selv, at baggrunden for, at man indenfor branchen prøver med partnering netop nu, er at nogle projekter pludselig bliver så dyre, som tilfældet var med Trekronerskolen. Den kreative dialog med entreprenører og de åbne regnskaber skulle gerne forhindre tilsvarende sager. Arkitektens erfaringer med den begrænsede partnering i den sidste etape på skolen, er dog ikke helt gode. Som arkitekten siger:

”Man går egentlig tilbage til gamle dage, hvor man lavede fornuftige aftaler og stolede på hinanden. Sportshallen (den sidste del af Trekronerskolen) var en partnering, men jeg ved ikke, hvor godt det egentlig er. Vi endte da i en situation, hvor de andre blev enige om en ændring, som vi skulle betale omprojekteringen af. Så det var ikke så anderledes, end det plejer. Men vi havde mere styr på prisen hele tiden.”

Arkitekten ser altså både ulemper og fordele ved partneringaftalen. For det rådgivende arkitektfirma har det være nogle hårde år med Trekronerskolen på grund af økonomien i projektet og især den store omprojektering efter den første meget dyre licitation kostede firmaet dyrt. Der opstod en diskussion med kommunen om, hvem der skulle betale omprojekteringen, og der blev indgået et forlig, hvor arkitektfirmaet betalte de fleste omkostninger, men omvendt fik tildelt ekstra honorar af det beløb, som projektet blev fordyret. Denne sag påvirkede dog ikke samarbejdet om byggeriet i særlig grad, ifølge både teknisk forvaltning og arkitekterne.

Opsamling

I Roskilde betød valgte af åbne licitationsformer store økonomiske problemer for skoleprojektet, og det var nær blevet skrinlagt. Her ser vi dermed et eksempel på, at den åbne licitationsform kan gøre prisen ustyrlig. Men kommunen vælger at fortsætte og anvender undervejs en række økonomiske

håndteringsstrategier for at styre økonomien. De tungest vejende er, at der ændres udbudsformer og organisering af den kommunale byggeledelse. Dertil kommer strategier for eksplicit at undgå ulemper ved totalentrepriser: der opstilles totaløkonomi for projektet, udarbejdes sparekataloger, indføres etapeopdeling af projektet og optioner, opstilles kvalitetsnormer og kommunen deltagelse i projekteringsmøder. Altså en stor variation af redskaber til at få styr på økonomien og på trods af totalentreprisen at få indflydelse på processen både ved direkte at deltage i processen og ved indirekte at påvirke de byggende aktørers adfærd.

I Trekronerskolens proces ser vi dermed en samlet økonomisk håndteringsstrategi, hvor der med teknisk forvaltnings overtagelse af styringen tænkes i at kombinere de mange hensyn og krav, der eksisterer i en offentlig byggeproces. Processen underlægges det politiske (demokratiske) krav om overholdelse af økonomien, samtidig med at kravet om effektiv kommunal byggestyring og ansvarlighed samt den faglige kvalitet søges opfyldt. I Trekroner projektet mener alle, at det er lykkedes at få de mange hensyn varetaget og mange parter tilfredsstillet med brug af de økonomiske håndteringsstrategier.

Munkebjergskolen: Skuffede forventninger og manglende bevillinger

I Odense har man ikke problemer med at overholde økonomien på projektet. Men her er der også svære problemer, der har med økonomi at gøre. Der går nemlig flere år, før kommunen bevilliger mere end de 6 mio.kr., som var lovet på forhånd. Det økonomiske problem består derfor i, at der ikke var afsat penge til at realisere hele konkurrenceforslaget – kun til den første lille etape med ombygning af en gammel gymnastiksal til indskoling. Først senere kommer en ny bevilling på 23 mio. kr. til projektet, hvilket er ca. halvdelen af, hvad vinderprojektet i første omgang blev beregnet til. I det følgende ser vi først på forløbet i første etape, og derefter på den større ombygning i anden etape.

Første etape: "En lille prut"

Efter konkurrencen håbede både arkitekter og skole, at der ville komme en plan for, hvordan hele ombygningen af skolen skulle foregå ifølge konkurrenceforslaget. Men der skete ikke noget, fortæller arkitekten. Kommunen udskyder det samlede projekt, fordi man følger den oprindelige

skolerenoveringsplan, og de bevilliger kun de 6 mio. kr. til Munkebjergskolen, som politisk er lovet på forhånd. For de 6 mio. kr. kan man lave en mindre afgrænset renoveringsopgave: ”en lille prut”, som skolelederen siger. Hvornår der bevilliges flere penge, står hen i det uvisse i lang tid i Odense, til stor frustration for både arkitekter og skole, der føler sig dårligt informeret. Arkitekten siger efter konkurrencen:

”Jeg ved ikke, om de nogensinde sætter penge af til det, det vides ikke, vi får stort set ikke noget at vide”.

Samme oplevelse har skolelederen.

Arkitektfirmaet laver dog en rådgiverkontrakt med kommunen om hele projektforløbet, hvor de betinger sig, at hvis sagen tages op igen, skal de være rådgivende arkitekter, og de udarbejder et samlet dispositionsforslag for hele projektet for at få økonomi og arealer til at gå op i en højere enhed, som arkitekten siger. I denne proces deltager skolen aktivt, og det opleves af alle som en god proces. Arkitekterne arbejder med et reduktionsforslag, så de i sidste ende kommer frem til et beløb på ca. 33 mio. kr. for hele ombygningen af Munkebjergskolen. Men der sker stadig ikke noget i kommunen, og projektet skrinlægges til stor frustration for arkitekter og skole.

Efter konkurrencen opstår der desuden diskussioner mellem kommunen og undervisningsministeriet om, hvad kommunen egentlig havde lovet til konkurrencen om deltagelse og økonomi. Begge parter føler sig misforstået og mener, at den anden part løber fra en aftale. Der opstår også skærmydsler mellem kommunen og arkitektfirmaet om honoraret, fordi arkitektfirmaet mente, at de leverede projektering for en hel løsning og ikke blot for en mindre første etape. Man fandt frem til en løsning, hvor honoraret for første fase blev større end normalt, fordi det inkluderede dispositionsforslag for hele projektet. For skolen betød det umiddelbart ”mindre mursten for pengene”, som det siges fra teknisk forvaltning.

I løbet af 2000 laver en ekstern konsulent en rapport over skolernes behov, og her sættes behovet for Munkebjergskolen til 22 mio. kr. Arkitektfirmaet mente stadig, at de kunne lave noget fornuftigt for det beløb. Men igen sker der ikke noget, og sagen bliver skrinlagt. Fra den ansvarlige rådmands side er holdningen klar:

”Vi har ikke taget endelig stilling til Munkebjergskolen endnu. Det bliver ikke prioriteret op, fordi der er et vinderprojekt. Det synes jeg ikke, man skal. De andre skoler trænger også. Men det er klart, at vi hiver det gamle vinderprojekt frem, når det bliver Munkebjergs tur.”

I Odense er det tydeligt, at Munkebjerg projektet ikke opleves som en fælles projekt i kommunen, som vi så det i Roskilde. Der er ikke umiddelbart opbakning til projektet fra politisk side (det uddybes i næste kapitel).

Økonomiske håndteringsstrategier

Den første etape af byggeriet, der bestod af en ombygning af en gymnastiksal til indskolingslokaler og ændring af lokaler i kælderen til nye faglokaler, blev udbudt i fagentreprise i 2000.

Projektlederen i teknisk forvaltning, der var arkitekt, valgte fagentreprisen, fordi han generelt foretrak denne udbudsform, da han bedre selv kunne styre, hvor der skulle laves af besparelser i denne entrepriseform:

”Jeg synes, at arkitekter bliver skubbet i baggrunden i omvendte licitationer og totalentrepriser på de store skoler. Det er entreprenøren og totalrådgiveren, der kører hele løbet. I fagentrepriser kender vi tit håndværkerne, og de kender huset, det er en stor fordel.”

Projektet overholdt stort set prisen. Dog måtte kommunen bevillige 100.000 kr. ekstra på grund af en vandskade under byggeriet. Men ellers var det en lille byggesag uden problemer.

Projektlederen fra teknisk forvaltning fortæller, at der på daværende tidspunkt var pres fra forvaltningsledelsen for at ændre entrepriseform i de større byggesager, så økonomien blev mere overskuelig og forudsigelig. Projektlederen er enig i, at man bedre kan styre økonomien i de andre entrepriseformer, men til gengæld bliver resultatet ikke lige så godt. Ingen kan leve med de store overskridelser i licitationer, siger projektlederen, men han mener ikke, at løsningen er totalentrepriser, snarere at arkitekterne selv bliver bedre til at styre økonomien ud fra de givne rammer.

Da anden etape af byggeriet igangsættes et par år senere, er omstændighederne skiftet i kommunen, som vi skal se i det følgende.

Anden etape: Projektet fortsætter i reduceret form

Odense kommune bruger statens lånemulighed til at sætte flere renoveringsprojekter i gang i 2003, og det påvirker Munkebjergskolens proces. Som omtalt, var der tidligere i en konsulentrapport fastsat et beløb på 22 mio. kr. til renoveringen, og det *beløb fastholdt politikerne*, selvom det ville betyde store reduktioner i vinderprojektet. Politikerne ville også tilgodese andre skoler i renoveringsplanen.

Forvaltningerne, de rådgivende arkitekter og skolen går efter den politiske beslutning i gang med at diskutere, hvordan den nye bevilling kan bruges. Der skal laves et helt nyt forslag, så man går i gang med en reprogrammering. Der opstilles flere prismodeller, og kommunen ender med at bevillige 23 mio. kr. til projektet.

Økonomiske håndteringsstrategier

Kommunen anlægger en generel håndteringsstrategi på skoleområdet, der *tilgodeser alle skoler* i kommunen, frem for særligt Munkebjergskolen. Her argumenteres i udbredt grad med fællesskabets interesser i kommunen i forhold til Munkebjergskolens særinteresser. Derfor er det også svært for Munkebjergskolen og forvaltningerne at argumentere imod politikerne. Kommunen havde dog selv bygget mange forventninger op ved at deltage og lade skolen deltage i konkurrencen, og havde derfor også et særligt ansvar for denne aktive gruppe af deltagere. Skolen og rådgiverne kom til at betale for dette dilemma.

Hos de rådgivende arkitekter er man klar over, hvordan den økonomiske situation er, og man anlægger en *økonomisk tilpasningsstrategi*:

”Kommunen har været meget kontante med at sige, der er de her penge, og så har vi sagt, jamen, så må vi løse det. Der er ikke mulighed for flere penge, og der var ikke noget at diskutere.”

Til gengæld mener arkitekterne, at de fik en *god rådgiverkontrakt og honoraraftale*, hvor ombearbejdningen af projektet blev regnet som en reprogrammering, de skulle betales for. Kommunen roser arkitekterne for deres tilpasningsevne til den snævre økonomiske ramme både i første og anden etape, og er på den baggrund villige til at give rådgiverne en god kontrakt. Argumentet er dog også, at en god kontrakt vil være motiverende for rådgiverne til at få skabt en god proces.

I teknisk forvaltning mener man, at den bedste måde at komme videre med projektet på, er at forvaltninger, arkitekter og skole sætter sig sammen og udarbejder *flere modeller i forskellige prisklasser*. Modellerne skulle præsenteres for politikerne, så de blev involveret i at træffe mere detaljerede beslutninger om projektets indhold og økonomi. Det var en stor opgave at reducere projektet til under halvdelen af den oprindelige pris, og skolelederen siger:

”Det var ikke en sjov proces, hvor vi bare skulle have en masse ting ud og skulle skære en masse ned.”

Modellerne blev præsenteret for politikerne, og skolelederen argumenterede så godt for sin sag, at det billigste forslag blev taget af bordet. I teknisk forvaltning fandt man desuden lidt ekstra penge gennem fx genopretningspuljen, og resultatet blev, at politikerne valgte projektet i den mellemste prisklasse, der betød 1 mio. kr. ekstra til projektet. Alle parter mente, at man kom frem til en rimelig løsning.

Da projektet skulle i udbud, stødte man mod politikernes og skoleforvaltningens generelle strategi om *udbudsformer*, der ikke længere var til fordel for fx fagentrepriser. Rådmanden på skoleområdet siger om de større skolebyggerier:

”Vi er simpelthen nødt til at lave omvendte licitationer, for ellers kan vi ikke overholde budgettet.”

Kommunen har mange erfaringer med, at man ellers kan komme i en situation, hvor brugerne er blevet enige om et projekt, der i licitationen viser sig at blive alt for dyrt. Og så skal de skære projektet ned med store frustrationer til følge. Skoleforvaltningschefen siger:

”Problemet får man, når man udbyder et vinderprojekt i fri dressur, som fx i Roskilde. Det gør vi ikke. Vi bruger totalentreprise eller omvendt licitation, så konkurrerer de egentlig på form og funktion, men også på antallet af tillægsydelser. Men prisen holder.”

Men de rådgivende arkitekter får overbevist skoleforvaltningen om, at man ikke får nok for pengene, hvis den omvendte licitation bruges. Rådgiverne foreslår i stedet *to storentrepriser*, der indrettes efter de særlige behov i Munkebjergsagen. De to storentrepriser gør det stadig forholdsvis overskueligt at styre, og kvaliteten bliver i top, siger arkitekten, og videre:

”På den måde får vi nogle, der 100 % ved, hvad de laver med fx installationer. Det er også bedre at kommunikere direkte med specialisten frem for at skulle over hovedentreprenøren, der så skal til specialisten og tilbage igen.”

Den rådgivende arkitekt fremhæver hermed de fordele, som denne entrepriseform giver, og forvaltningen lod sig overbevise. For at undgå de ulemper, der kan følge med, nemlig en sen fastlæggelse af prisen, blev der udarbejdet et *udbudsmateriale med prioriterede tillægsydelser* i et samarbejde mellem skole og rådgivende arkitekter. Hermed prøvede man at øge den økonomiske styringsmulighed i projektet og på forhånd tage højde for eventuelle besparelser. Projektet blev sendt i bunden udbud, og man valgte to storentrepriser i form af en bygningsentreprise og en installationsentreprise. Alle var meget spændte på, hvad resultatet af licitationen blev. Den viste sig at ende med en god licitationspris til alles lettelse, og opgaven blev forankret hos lokale byggeaktører til især kommunens tilfredshed.

I løbet af byggefasen holdt den økonomiske ramme, og der opstod ikke flere økonomiske problemer. Skolen havde da også et forholdsvis stort overskud på driftsbudgettet, fordi der stort set ikke var brugt penge på indvendig vedligeholdelse i et par år. Dette overskud kunne bruges til fx nyt inventar og lidt ekstra i byggeriet.

Skolens ledelse, rådgiver og bygherre følte da også, at de havde stor indflydelse på projektet, og at kvaliteten i projektet blev høj.

En generel ulempe ved valg af flere storentrepriser kan være den svære styrbarhed – også økonomisk - under udførelsen af byggeriet. I tilfældet med Munkebjergskolen er alle dog enige om, at rådgiveren leverede en meget erfaren og dygtig byggeledelse og økonomistyring. Kommunen havde stor tillid til byggeledelsens styringsevner (uddybes i kapitel 6), og udøvede også selv en erfaren økonomistyring på projektet. Derfor turde man godt indgå i denne entrepriseform med dens usikkerheder til trods.

Opsamling

Kommunens politikere vælger en økonomisk håndteringsstrategi, der sætter fællesskabet højere end vinderprojektet på en enkelt skole. Derfor kommer der ikke bevillinger til en større realisering af vinderprojektet. Kommunen angiver desuden retningslinjer for udbudsformer, fordi politikerne foretrækker totalentreprise, men forvaltningen vælger i samråd med rådgiver entrepriseformer som fag- og storentrepriser, fordi de mener, at kvalitet og brugerindflydelse øges i disse former, og at det bør vægtes højt. Forvaltning og rådgiver forsøger at gardere sig imod en ustyrlig økonomi ved følgende strategier: der opstilles prioriterede tillægsydelser i udbudsmaterialet, der gives en god rådgiverkontrakt, og der satses på stram økonomistyring og en erfaren byggeledelse på projektet både hos rådgiver og i teknisk forvaltning. Strategien lykkedes, da økonomien blev overholdt, men det vidste man ikke i udgangspunktet.

Munkebjergskolens byggeproces lever dog på flere punkter ikke op til den gode offentlige proces, som den defineres indledningsvist.

Den samlede økonomiske håndteringsstrategi kombinerer især kvalitetsværdien og den effektive byggestyring, mens den politiske værdi om at sikre en overholdelse af de kommunale budgetter er sat lidt på spil i processen med valget af fag- og storentrepriser. Man kan derfor ikke tale om, at alle hensyn og interesser i processen varetages ligeligt i udgangspunktet.

Projektet var stærkt påvirket af kommunens fortolkning af fællesskabets interesser, der betød, at vinderprojektet ikke kunne gennemføres fuldt ud. Denne beslutning træffes dog uden at inddrage de aktive aktører i processen med Munkebjergskolen, og kommer i første omgang til at volde stor skade for både skole og rådgivere, der da heller ikke bakker op om beslutningen. Med den senere bevilling forsøger man at råde bod på denne skade, og her bakker de deltagende op om beslutningen og går aktivt ind i at få noget godt ud af resultatet. Men samlet set mener ingen af parterne, at det har været en god proces. Der har været al for mange frustrationer og skuffede forventninger undervejs. Projektet blev aldrig et fælles projekt i kommunen.

Vestre Skole: Et snævert budget til et stort vinderprojekt

I Svendborg har økonomien gennem det meste af processen været et problem, og derfor har deltagerne meget at sige om emnet.

I Svendborg kommer det økonomiske chok ikke ved licitationen, som i Roskilde, men allerede kort efter, at arkitektkonkurrencen er overstået. Efter konkurrencen lavede de vindende arkitekter hurtigt en prissætning af projektet, som de fandt realistisk. I konkurrencen blev ombygningen prissat til ca. 40 mio. kr., mens arkitekternes beregninger pegede på op mod 90 mio.kr. Den rådgivende arkitekt fortæller, at da de fremlagde dette budget på et møde med kommunen, blev der meget stille på mødet og:

”Så spurgte skoleforvaltningschefen: hvad vil I gøre ved det, og vi kiggede tilbage og svarede: ja, det samme spørgsmål havde vi tænkt at stille jer.”

Denne situation illustrerer meget tydeligt, hvordan det økonomiske problem kom til udtryk i Svendborg. Parterne havde forskellige opfattelser af, hvem der egentlig bar ansvaret for den store økonomiske difference. Begge er enige om, at beregningerne under konkurrencen var for dårlige (se kapitel 2), men efterfølgende giver parterne også hinanden skylden. De rådgivende arkitekter mener, at kommunen burde have vidst, at man ikke kunne lave et projekt af den størrelse til den afsatte økonomiske ramme. De mener, at kommunen havde urealistiske forventninger fra starten, og at man burde have bevilliget flere penge til projektet. Omvendt mener kommunen, at arkitekterne

ikke tog økonomien alvorligt nok og regnede med at få tillægsbevillinger, men som den daværende udvalgsformand siger:

”Tillægsbevillinger er et fremmedord i min verden. Arkitekterne skal tage sig af det arkitektoniske, og så skal jeg nok tage mig af det politiske: om der skal tillægsbevillinger eller ej, det skal de ikke blande sig i.”

Projektet startede dermed i en stemning af mistillid omkring økonomien, og de forskellige opfattelser og mistilliden kom til at præge samarbejdet mellem de rådgivende arkitekter og forvaltningssystemet gennem årene.

Efter at chokket havde lagt sig, gik forvaltninger, skole og arkitektfirma i gang med at forhandle om en nedskæring af projektet. Efter et par møder med rådgiverne, hvor det syntes umuligt at få noget økonomisk forsvarligt ud af projektet, blev der holdt et krisemøde med deltagelse af rådgivere, politikere, skoleforvaltning, skolen samt repræsentanter fra de ministerier, der havde afholdt konkurrencen. Her blev det diskuteret frem og tilbage, om projektet skulle droppes. Blandt politikere og forvaltning overvejede man grundigt at droppe projektet, fordi det skabte stort røre og usikkerhed både i det politiske system og skolesystemet. Skolelederen fortæller, at det var på et hængende hår, at projektet fortsatte, og at det var på hans anbefaling, at det fortsatte, fordi han troede på projektet og på samarbejdet med rådgiverne.

Kommunen havde udmeldt et beløb på omkring 45 mio. kr., som de holdt fast i efter konkurrencen, men den endelige bevilling blev på 55 mio. kr., og vi skal se, hvorfor og hvordan det endte sådan.

Økonomiske håndteringsstrategier

For det første vendte arkitekter og skole på rådgivers anbefaling *blikket væk fra økonomien* og hen på det faglige indhold i første omgang for at se, om der overhovedet kunne komme et godt projekt ud af et meget billigere projekt. Rådgiver mener, at det var brændt sammen, hvis der ikke på daværende tidspunkt var skiftet fokus fra økonomi til pædagogik:

”Så sagde jeg: hvad med at vi nu lægger økonomien lidt væk og ser på det pædagogiske i stedet for. Nu er der frihed under ansvar. Lad os se, om vi kan lave en

pædagogisk enhed, som skolen kan stå inde for pædagogisk. For hvis den ikke kan det, så er hele ideen gået fløjten, og så kan det være lige meget.”

Denne drejning mod pædagogik og *rådgivernes lyttende holdning til skolen* og dens ideer fik samarbejdet mellem arkitekter og skole til at fungere godt og skolelederen til at bakke op om at fortsætte projektet. Skolelederen mener da også, at politikerne lyttede meget til hans endelige udmelding om at fortsætte projektet:

”Jeg holder fast, fordi jeg har en tro på de ideer, der ligger i projektet, og mit indtryk af rådgivningen er på det tidspunkt, at jeg tror, vi kan arbejde videre på det, og at de har en vilje til det. Det har de også haft, viste det sig.”

I det politiske system kæmpede især kulturudvalgsformanden, der er en erfaren politiker, for at fastholde projektet og *skabe bred politiske enighed og medejerskab* til projektet for at få opbakning til projektet med en forøget økonomisk ramme. Udvalgsformanden holdt alle politikere orienteret om udviklingen i projektet, og fik projektets gennemførelse gjort til et fælles problem i byrådet og i skolesystemet, så der ”ikke går intern politik i det”, som han siger. Han mener selv, at grunden til at han kunne overleve så vanskelig en politisk sag var, at han er ”så gammel i gårde som politiker”, som han siger.

Man besluttede altså at fortsætte med projektet, og de rådgivende arkitekter valgte i samråd med skolen at håndtere det økonomiske problem ved at gennemføre så meget af vinderprojektet som muligt, men i stedet lave *generelle besparelser* spredt ud over hele projektet. Der går det meste af et år med at programmere og barbere projektet ned i en størrelsesorden, der kunne håndteres i kommunen. Alle oplevede det som ”en lang og sej kamp”, som skoleforvaltningen siger, og der skulle indgås mange kompromisser af både skole og arkitekter.

Der ændres især på kvadratmeter og materialevalg, og man endte med at fremlægge *tre forslag i forskellige priskategorier*. Skolelederen og rådgivere fremlagde projekterne på et møde, hvor det meste af byrådet var til stede, og pegede på det midterste projekt, der i anslået pris lå på næsten 10 mio. kr. over den oprindelige bevilling på 45 mio. kr. Det billigste forslag ville slet ikke leve op til hovedideen i vinderprojektet, argumenterede skolelederen, og han påtog sig desuden ansvaret for

økonomien omkring det løse inventar, der ikke var regnet ind i det midterste forslag til 55. mio.kr. *Skolelederens entusiasme og viljen til selv at påtage sig et økonomisk ansvar* for inventaret var med til at påvirke beslutningen om den ekstra bevilling på 10 mio. kr., som projektet ender med at få.

Fra skoleforvaltningen forlyder det, at man siden den store ekstrabevilling på 10 mio. kr. har haft en håndteringsstrategi med at *køre sagen stramt økonomisk i styregruppen*, hvor også rådgiver deltager i møder, ud fra princippet om, at projektet ikke ville få flere penge. En forvaltningschef siger:

”Hver gang der er dukket noget nyt op, har vi fundet besparelser andre steder. Det har fyldt rigtig meget på styregruppemøder. På rigtig mange styregruppemøder har vi siddet med sparekataloger for at finde besparelser. De fleste styregruppemøder er faktisk gået med det.”

Konsekvensen af at fastholde det store projekt indenfor en meget snæver økonomisk ramme var altså, at processen blev stærkt præget af besparelser.

Rådgiverne var *ikke enige* i kommunens økonomiske strategier omkring projektet. De mente, at de mange konflikter i forløbet skyldtes, at der aldrig kom en sammenhæng mellem kravene til skolen og projektets økonomi. Rådgiverne gjorde opmærksom på det flere gange i forløbet, hvilket kommunens ledelse tog dem ilde op. Desuden mener rådgiver efterfølgende, at *rådighedsbeløbet var for lavt*, når man tager ombygning af de gamle bygninger i betragtning. Det var ifølge rådgiver det forkerte sted, der blev sparet i begyndelsen af processen.

Efter beslutningen om at gennemføre det midterste forslag, går programmeringsprocessen i gang, og efterfølgende rejser rådgiverfirmaet et *krav om større honorar*. Det fører til *honorarkonflikten* mellem kommunens ledelse og rådgiverne. I Roskilde og Odense havde man også diskussioner om honorarer, men diskussionerne blev afsluttet til parternes tilfredshed. Det skete ikke i Svendborg. Fra rådgiverfirmaet forlyder det, at man allerede under projekteringen havde brugt det meste af honoraret, fordi det var en tidskrævende og kompliceret sag, og fordi mange parter var involverede både på rådgiver- og brugerside. Selve projektet var da også kompliceret, da der var tale om tre meget forskellige typer af ombygninger, så der ingen mulighed for repetition var. Hver del krævede nærmest sit honorar, fordi man skulle starte forfra. Desuden var det også tidskrævende at lave flere

prismodeller inden licitationen. Fra teknisk forvaltning forlyder det, at man fik et chok, da kravet kom, fordi det var meget stort. I forvaltningen havde man ikke tidligere set et krav af denne størrelsesorden. Politikerne og forvaltning sagde på den baggrund *blankt nej til forhandlinger* om honoraret. *Rådgiveren indbringer sagen for en advokat*, hvor den kørte sit eget liv, mens processen fortsatte – den påvirkede dog ikke samarbejdet på skolen. Rådgivningsopgaven blev meget dyr for rådgivningsfirmaet og rådgiveren siger:

”Så det er ren disciplin, der gør, at man holder kursen på en sag, som man overhovedet ikke spinder guld på – tværtimod.”

Da pengene er bevilliget til projektet, og programmeringen overstået, får teknisk forvaltning overdraget ansvaret for den økonomiske styring, og i forvaltningen anlægges man fra starten en strategi med en meget *tæt og stram økonomistyring* fra forvaltningens side. I teknisk forvaltning er man bange for budgetoverskridelser på baggrund af erfaringerne fra Trekronerskolen. Det siges:

”Vi var nødt til at være med for at undgå budgetoverskridelser. Vi har sikret os, at rådgiver holdt fokus på økonomien.”

Rådgiveren mener, at kommunen stillede urimelige krav, og at de som rådgivere leverede det, som de skulle ifølge rådgiverkontrakten, hvor ydelsens omfang og rollefordelingen var ekspliciteret. Rådgiveren fortæller videre:

”Da vi så projekterer, så kommer hele diskussionen om økonomien igen. Vi var uenige med teknisk forvaltning op gennem sagen om, hvordan økonomien skulle belyses.”

I Svendborg forsøger man at undgå en ”Roskilde-situation”, som det formuleres, med de alt for høje licitationspriser i de åbne licitationer. Men man vil også gerne undgå den omvendte licitation med totalentreprise på grund af dårlige erfaringer med kvaliteten i denne form. Derfor vælges følgende håndteringsstrategier i forhold til udbudsformer:

For det første vælger man at arbejde med *differentierede kvadratmeterpriser* til de forskellige typer af ombygninger af skolen. Det viste sig, at disse priser stort set var realistiske.

For det andet lavede man et *sparekatalog*, der kunne træde i kraft, hvis priserne blev for høje. På den måde fik man beskrevet de mulige besparelеспunkter meget præcist fra starten, og man fik dem indarbejdet i udbudsmaterialet, så de blev prissat. Man bad altså om to priser på nogle af tingene. Processen med at vælge disse ting ud, var svær for rådgivere og især skolen: ”det var ikke sjovt længere”, som skolelederen siger. Rådgiver måtte lave fire reviderede udgaver, før man blev enige om de ting, der kunne spares på.

For det tredje blev der indbygget *en option i udbudsmaterialet*, som i Roskilde, ved at indsætte 3. byggetape som option. Hvis kommunen var tilfreds med arbejdet, kunne det samme firma fortsætte.

Arkitekten fortæller, at han aldrig har været med til at lave så *omfattende et udbudsmateriale* før, men at det var besværet værd. Han siger:

”Det er nok det mest manøvredygtige materiale, jeg har været med til at lave. Vi vil gøre det samme næste gang.”

I teknisk forvaltning roser man da også rådgiverne for det meget omfattende udbudsmateriale.

Derefter lavede kommunen et *sideordnet udbud med billigere priser* på ca. 4 mio. kr. ”Så var vi klar til worst case”, som det formuleres fra teknisk forvaltning. Det gav ro både hos kommunen og rådgivere. Og til alles lettelse endte licitationen da også godt. Det var småting, der skulle spares på, og med sparekataloget var det ikke noget problem. Rådgiveren fortæller:

”Og med licitationen får vi så prisen, og det viser sig, at vi har regnet rigtigt, og vi kan falde til ro og gå i gang med det. Det var vi meget glade for og stolte over. Vi var forberedte på at skulle skære meget ned, men det var der ikke behov for.”

Det endte med seks fagentrepriser og to storentrepriser i projektet.

I Svendborg havde man tradition for at bruge fagentrepriser på mindre opgaver primært af politiske grunde for at støtte lokale håndværksfirmaer. Kommunen havde dog lavet en risikovurdering på projekter med fagentrepriser, der viste, at når projekter kom over 15 mio. kr., så var risikoen for, at det gik galt prismæssigt størst ved fagentrepriser. Det er da også beskrevet indledningsvist som en generel erfaring med fagentrepriser. Omvendt havde kommunen prøvet flere totalentrepriser, hvor kvalitetsniveauet havde været for ringe, og man var nødt til at projektilkøbe ting for mange millioner for at rette op på det. Ovenfor så vi da også, at netop den ringe kvalitet fremhæves som en mulig ulempe ved totalentrepriser. Så erfaringerne i kommunen var delte. I tilfældet med Vestre Skole ville man gerne have de lokale håndværkerne med, og derfor valgte man den særlige kombination af entrepriseformer. Fra teknisk forvaltning siger man dog følgende om konsekvenser af entreprisevalget for styringsmuligheden:

”Jo mere man får det splittet ud i noget, der ligner rene fagentrepriser, jo større problemer har man som rådgiver.”

Og der kom da også rigtig mange styringsproblemer i projektet, der uddybes i de næste kapitler.

I sagen med Vestre Skole fik man altså den rigtige pris på projektet ved at bruge en række økonomiske styringsredskaber i licitationen. Men de generelle erfaringer med mange besparelser, budgetoverskridelser og svær styrbarhed i især fagentrepriser og med mange styringsaktører på banen, oplevede man til fulde i projektet.

Fordelene ved dette valg af entrepriseform var den store bygherre- og brugerindflydelse på projektet, som både forvaltninger og skolen oplevede. Men den høje kvalitet som entrepriseformen burde levere, opnåede man aldrig. Tværtimod er både bygherre og brugere enige om, at kvaliteten i projektet er meget ringe. Rådgiver mener dog, at kommunen stort set har fået, hvad den har betalt for.

I Roskilde og Odense har *udførelsesfasen* ikke givet de store økonomiske problemer. Men det har den i Svendborg. Under udførelsen dukkede der løbende problemer op, der fordyrede projektet, og da kommunen havde lagt den økonomiske ramme fast, skulle der hele tiden findes modsvarende

besparelser. Der opstod både problemer med selve udformningen af byggeriet, fx tekniske installationer, og problemer med mangelopretning efterfølgende, og man *diskuterede ansvarspålæggelse* rådgivere imellem og rådgiver og entreprenører imellem. Desuden var kvaliteten af visse materialer og dele af arbejdet så dårlig, at man måtte ind i store ekstraomkostninger for at rette op på det. Der opstod dog også klassiske uforudsete ting, som fx dårlige jordbundsforhold og uholdbare gamle etagedæk, som ingen kunne gøres ansvarlig for. Sidst opstod der helt andre uforudsete ting, som fx en ringovn der brændte og ikke kunne levere og en lastbil der væltede, så materialer blev ødelagt. Begivenheder der lå udenfor parternes kontrol.

Alt i alt blev byggeriet i Svendborg ramt af mange problemer under udførelsen. Nogle lå uden for parternes kontrol, mens andre blev henført til en dårlig styring af byggeriet, der kom til at koste byggeriet dyrt.

En frustreret skolelederen fortæller om situationen ved afslutningen af den sidste etape:

”Vi er løbet ind i en masse ekstraomkostninger, og der er så mange ting på mangellisten, der endnu ikke er lavet. Kommunen går på kompromis med entreprenøren og med rådgiveren og de får ekstra penge. Det tager man af budgettet. Men jeg får ikke fred. For det er mig, der skal leve med det bagefter. De mange mangler og den dårlige kvalitet.”

Skolen valgte i samarbejde med skolebestyrelsen at *sende en ekstraregning* på flere mio. kr. til det politiske udvalg for at få hjælp til at færdiggøre projektet og få rettet op på de værste problemer.

Fra det politisk ansvarlige udvalg i kommunen konkluderes det, at der fremover skal vælges totalentreprise eller partnering for at undgå tilsvarende økonomiske problemer for kommunen. For politikerne er det afgørende, at de kan vide sig sikker på økonomien. Skoleforvaltningen er enig i denne betragtning og siger:

”Det politiske er, at man vil ikke ud i den der med et års forsinkelse og usikkerhed eller skulle ryste op med 10 mio. kr. yderligere. Det kan ikke nytte noget, at arkitekter bliver ved at afvise totalentrepriser.”

I teknisk forvaltning har man sideløbende med Vestre Skole projektet arbejdet med afprøvning af partnering, som man har gode erfaringer med, og herfra forlyder det, at de næste skolebyggerier så vidt muligt skal bygges med brug af partnering. Forvaltningen ønsker ikke igen at opleve så vanskelig en sag.

Rådgiveren er enig i, at det har været en af de sværeste byggesager, han har været involveret i, og den ville han ikke gøre om. Han har ikke erfaringer med partnering og ved derfor ikke, om det kunne være et alternativ. Men han er stadig ikke tilhænger af totalentreprise, fordi kvaliteten bliver for dårlig. I stedet skal man sørge for færre parter i en byggesag og skabe et godt samarbejdsklima med bygherren.

Opsamling

Vestre Skole processen har haft de fleste og største økonomiske problemer med realisering af vinderprojektet. Både i starten af processen og under udførelsen af byggeriet. Desuden opstod der en konfliktfyldt samarbejdsrelation mellem kommunens ledelse og rådgiverne, og samarbejdet blev præget af mistillid og mangel på gensidig respekt. Dertil kommer en række uforudsete hændelser og uheldige omstændigheder under udførelsen. Alle parter er enige om, at det er den mest vanskelige og tidskrævende byggesag, de har været involveret i.

Der blev anvendt mange økonomiske håndteringsstrategier, nogle mere succesfulde end andre. I udgangspunktet valgte rådgiverne i samarbejde med skolen at sætte fokus på faglighed frem for økonomi, for at få projektet til at overleve, og strategien blev at fastholde så meget som muligt af vinderprojektet og lave generelle besparelser på hele projektet. Det betød, at projektet fik en meget stram økonomi i hele forløbet. Valget af udbuds- og entrepriseformer faldt desuden på en konstruktion med seks fagentrepriser og to storentrepriser, der viste sig at være svært styrbar for bygherre og rådgivende arkitekt. Rådgiverne forsøgte at sikre mod en for høj licitationspris, som er en af de generelle ulemper ved denne konstruktion, ved at: arbejde med differentierede kvadratmeterpriser, lave sideordnet udbud med forskellige priser og et sparekatalog. Licitationsmaterialet blev meget omfattende og detaljeret. Disse håndteringsstrategier var en succes. Projektet overlevede og prisen i licitationen holdt.

Men til gengæld oplevede man stort set alle de generelle ulemper ved fag- og storentrepriser under udførelse, som er beskrevet indledningsvist. Der kom budgetoverskridelser, sparerunder, styringsproblemer, forsinkelser, dårligt samarbejde mellem udførerne osv. Ingen af parterne ønsker igen at anvende tilsvarende kombination af entrepriseformer. I kommunen vil man fremover kun arbejde med totalentreprise og partnering.

Processen med Vestre Skole opfylder ikke mange af kravene til en god kommunal byggeproces, der er skitseret indledningsvist. Der er især ikke en fælles opfattelse af den politiske værdis vægt og nødvendighed i processen (kommunens økonomi), og effektivitetsværdien fortolkes forskelligt, idet kommunen og rådgiverne har forskellig opfattelse af, hvad en effektiv styring betyder. Kun faglighedsværdien kan man enes om. Der var dermed ikke bred enighed om og opbakning til mange af beslutningerne i processen, og alle var utilfredse med procesforløbet.

Konklusion

I de tre kommuners skoleprojekter har økonomien været et af de sværeste problemer at tackle i processen. Men af forskellige årsager. I Roskilde og Svendborg var der langt mellem prisen på byggeriet beregnet i konkurrencen og den reelle pris, hvilket var tæt på at koste begge projekter livet. I Odense fik man aldrig en bevilling, der matchede vinderprojektet. I alle kommuner måtte man vælge økonomiske håndteringsstrategier for at løse problemerne. Der er tale om et bredt og varieret udsnit af økonomiske håndteringsstrategier.

I de tre kommuner ser vi en tendens til, at forskellige aktørgrupper foretrækker bestemte licitationsformer frem for andre. Arkitekterne har fx en tendens til at tage afstand fra totalentreprise, mens politikerne støtter dem. Arkitekterne mener, at totalentreprise går ud over kvaliteten, og politikerne mener, at totalentreprise gør økonomien mest styrbar. I indledningen til kapitlet fremstilles de forskellige licitationsformer da også med denne form for idealtypiske fordele og ulemper. Studiet af skoleprojekterne modsiger dog disse opfattelser og idealtypiske fordele og ulemper. Fx oplevede man i Svendborg kvalitetsproblemer på trods af arkitekttilsyn, mens kvaliteten og brugerindflydelsen blev høj i Trekroner på trods af totalentreprisen. Andre studier viser da også, at disse stereotype opfattelser af licitationsformernes konsekvens for kvalitet og økonomi må modificeres. Fx viser en undersøgelse af ”Snublestene i byggeriet” (Apelgren, Richter

og Koch 2005), at den vigtigste årsag til kvalitetsproblemer i byggerier er mangelfuld koordinering, kommunikation og samarbejde mellem parterne, og alt andet lige er koordinationen og kommunikationen lettere, når man arbejder med totalentrepriser end fx med mange fagentrepriser og storentrepriser, som vi så det med Vestre Skole. Undersøgelsen af snublestene viser også, at i licitationsformer med arkitekttilsyn, er arkitekters tilsyn ofte yderst begrænset. Det understreges dog, at det er vanskeligt at udskille enkelte faktors betydning i byggeprocesser, fordi en mængde faktorer spiller ind (Apelgren, Richter og Koch 2005).

De tre skoleprojekter og øvrige undersøgelser lægger dog op til konklusionen om, at der *ikke* er eller behøver være en entydig relation mellem valg af én bestemt licitationsform og så økonomisk styrbarhed, kvalitet og brugerindflydelse.

Både i litteraturen om byggeprocesser og i praksis bevæger man sig da også generelt væk fra at anbefale én model, der løser byggeriets generelle økonomiske problemer med for høje priser og en ustyrlig økonomi. I de tre kommuner ser vi, at deltagerne bruger forskellige håndteringsstrategier og kombinationer af udbuds- og entrepriseformer. I de tre kommuner blev stort set alle udbuds- og entrepriseformer sat i spil med hver deres gode og dårlige erfaringer til følge. Det helt frie udbud var dog generelt et stort problem, fordi priserne blev meget høje, og det samme var for mange byggeaktører involveret i én sag, der gjorde projekterne svære at styre. Men ellers er der forskellige erfaringer med de økonomiske styreformer.

En anbefaling på den baggrund er derfor, at bygherren eventuelt sammen med rådgiver meget nøje må overveje, hvordan udbuds- og entrepriseformerne *skal skrues sammen og kombineres i hver enkelt situation i forhold til den opgave, der skal løses, og den kontekst det foregår i*. I den forbindelse kan der udformes *risikovurderinger* på forhånd af de valgte former (Slots- og Ejendomsstyrelsen 2006). Det giver en mulighed for at være forberedt på nogle af de økonomiske problemer, der kan opstå under vejs, og eventuelt på forhånd have overvejet og diskuteret løsningsmuligheder med de involverede parter.

I de tre kommuner ser vi to væsensforskellige måder at håndtere økonomiske problemer på, når der er tale om valg af udbuds- og entrepriseformer:

(1) Man vælger omvendt licitation og totalentreprise med den fastlagte økonomiske sikkerhed og prøver at opveje mulige ulemper ved denne form omkring især dårlig kvalitet og manglende bygherre- og brugerindflydelse gennem forskellige tiltag. I de tre kommuner så vi følgende tiltag, der anbefales af kommunerne:

- § Opstilling af totaløkonomi og et stort rådighedsbeløb
- § Sparekataloger
- § Incitamentsstyring gennem fx optioner og gode rådgiverkontrakter
- § Etapeopdeling af store byggerier
- § Kvalitetsnormer
- § Bygherrerådgiver deltager i byggeaktørers møder, fx projekteringsmøder
- § Bygherres stramme økonomistyring

(2) Man vælger mere åbne licitationsformer med flere entrepriseformer, fx fag- og stor/hovedentrepriser og prøve at opveje deres mulige ulemper med usikker økonomi, mulighed for konflikter, svær styrbarhed osv. med forskellige tiltag. I de tre kommuner anbefales følgende tiltag:

- § Omfattende udbudsmaterialer
- § Udbudsmateriale med prioriterede tillægsydelser
- § Brug af sideordnede udbud med billigere priser
- § Differentierede kvadratmeter priser
- § Stort rådighedsbeløb
- § Risikovurderinger
- § Incitamentsstyring fx optioner og gode rådgiverkontrakter
- § Brug af dygtig og erfaren rådgiver og byggeledelse
- § Bygherres stramme økonomistyring

Listerne kan gøres længere, hvis man inddrager erfaringer fra andre projekter. Men pointen er, at det for bygherre og rådgiver er essentielt at have indsigt i og operere med mange mulige økonomiske styringsredskaber, der kan bruges i de forskellige situationer. For begge de ovennævnte måder er det dog afgørende, at der er tale om en meget stram og velovervejet økonomisk styring både fra bygherre- og rådgiverside.

Studiet af de tre skoleprojekter lægger i forlængelse af ovenstående også op til en anden konklusion. I byggeprocesser er det ikke kun licitationsformer, der er afgørende for den økonomiske styrbarhed, kvalitet og brugerindflydelse. De ledende aktørers holdninger og kompetenceprofiler kan være lige så afgørende. I den forbindelse rejser både bygherrerne i kommunerne og flere af rådgiverne problemet med rådgivernes holdning og uddannelse til fx at styre økonomien og inddrage brugere. Og omvendt ser vi eksempler på det afgørende i en kompetent økonomistyring og byggeledelse fra bygherreside. Jo større kompetence og erfaring i økonomistyring og byggeledelse, jo bedre processer. Stor erfaring og kompetence på dette område hos rådgivere, entreprenører og bygherre kan ophæve de stereotype fordele og ulemper ved licitationsformer. Fx ved at udøve en styring og bruge redskaber, der sikrer kvalitet og brugerindflydelse i en totalentreprise. Det fremhæves desuden i alle tre kommuner, at offentlige byggeprocesser er anderledes end private, og at rådgivere og entreprenører i større byggeprojekter bør have erfaringer med offentligt byggeri, så de kender ”spillereglerne”, bl.a. i politiske processer. Disse konklusioner peger på betydningen af organisering, lederroller og videnudvikling i forståelse af byggeprocessers udvikling, og det tager vi fat på i de kommende kapitler.

I de tre kommuner er der forskel på, hvordan rådgiverne håndterer relationen mellem arkitektfaglighed og økonomi, hvor nogle blot accepterer de økonomiske rammer, mens andre går i diskussion om rimeligheden i de afsatte økonomiske midler. Når rådgiverne kommenterer kommunens økonomiske prioriteter, bliver det taget ilde op af kommunerne. Spørgsmålet er, hvor vægtes bør lægges i en kommunal byggeproces? Hvis vi tager udgangspunkt i kriterierne for den gode offentlige proces, der er skitseret i kapitel 1, er svaret klart. Når der er tale om kommunale bygherrer, der bygger for borgernes midler og skal varetage fællesskabets interesser samt have demokratisk legitimitet bag sine beslutninger, bør det være kommunernes økonomi, der danner udgangspunkt og ramme for projekterne. I de tre kommuner er der da også mange hårde ord om arkitekter i al almindelighed, der ikke vil respektere økonomi og politisk demokrati som den dominerende værdi i offentligt byggeri. Det er med til at presse kommunerne over i omvendte licitationer og partnering.

Omvendt viser erfaringer fra de tre kommuner også, at kommunerne for at opnå en god byggeproces, skal have respekt for de markedsvilkår, som rådgivere og entreprenører arbejder indenfor. Rådgiverne skal leve af deres arbejde i en hård konkurrence på markedet, og det kræver

gode rådgiverkontrakter at få oparbejdet en gensidig respekt i den økonomiske styring. En rådgiver, der er økonomisk klemmt i en stor rådgiveropgave, kan man ikke forvente skal levere sit allerbedste. De må prioritere andre mere indbringende arbejdsopgaver. Den gensidige viden om og respekt for økonomiens betydning hos begge parter virker derfor befordrende for den økonomiske styring af processen.

Kapitel 5: Organisering og styring

Som beskrevet i kapitel 1, bruges organisering ofte til at opnå et bestemt resultat af en proces, fordi organiseringen kan have stor indflydelse på resultatet. Vi så det med konkurrencen, hvor målet var et produkt med en større integration mellem arkitektur og pædagogik og midlet ikke er at anvise, hvordan integrationen skulle se ud, men i stedet krav til organisering af processen: en pædagogisk konsulent skulle deltage i udarbejdelse af projektforslagene og i konkurrencebedømmelsen.

I de tre kommuner har man ikke brugt vinderprojekterne til at nytænke processer og organisering i selve gennemførelsen af projekterne. I alle kommuner har man organiseret sig, ”som vi plejer” og ud fra mange selvfølgeligheder: fx ”selvfølgelig er forældrene ikke med i byggeudvalget”. Men trods de mange ”vi plejer” og ”selvfølgeligheder”, har de tre kommuner organiseret og tilrettelagt processerne helt forskelligt. I Roskilde har man dog eksplicit tænkt i proces og organisering som betydende for resultatet, fordi det var en tradition på området, mens det ikke i særlig grad er tilfældet i de andre kommuner. Kapitlet handler om, hvordan kommunerne har organiseret processen, og der diskuteres fordele og ulemper ved organiseringen også set i forhold til resultatet.

Når man skal forstå de tre processer med skolebyggeri er det vigtigt, ikke blot at fokusere på de konkrete byggeprocesser, men også inddrage den større organisatoriske sammenhæng, de indgår i. De tre kommuners processer påvirkes både af formelle regelsæt, den generelle organisering og dens traditioner i kommunen, og af de generelle diskussioner om organisering og proces, der er indenfor feltet om organisering og byggeri. Fx talte alle teknikerne for eller imod partnering i byggeprocesser, da det var en ny organiseringsform på tidspunktet for konkurrencebyggerierne. Skolebyggeriernes generelle organisatoriske og styringsmæssige kontekst og ”sporafhængighed” bliver derfor vigtig for at forstå udviklingen i konkrete processer.

I den første del af kapitlet præsenteres et generelt billede af traditionelle og nye organiserings- og styringsvilkår, der påvirker de tre processer på forskellig vis. Det giver et billede af forskellige måder at tænke organisering og styring på, når en opgave som fx skolebyggeri skal løses. Det skaber rammen for de efterfølgende præsentationer og diskussioner af organiseringen i de tre vinderprojekter.

Nye organiserings- og styringsvilkår for offentligt (skole)byggeri

De seneste år har været præget af nye måder at tænke organisering og styring på i opgaveløsningen i den offentlige sektor. Mange nye organiseringsformer afprøves ud fra princippet om, at løsningen af offentlige opgaver ikke længere er (eller skal være) en ren offentlig opgave, men skal ske i et mere ligeværdigt samarbejde mellem mange offentlige og private aktører. Det gælder også samarbejdet omkring offentlige byggerier. På den baggrund er der opstået en bred vifte af formelle og uformelle samarbejdsformer og organiseringsformer, hvor mange forskellige aktører går sammen i styringsnetværk for at løse kommunale opgaver.

Udviklingen mod de mange styringsnetværk og den nye tankegang udgør en bevægelse fra den traditionelle hierarkiske og bureaukratiske styreform til netværksstyreform (governance på engelsk) (Rhodes 1997, Kooiman 1993, Pierre 2000). Netværksstyringen udgør et alternativ til både statsstyring og markedsstyring og er udtryk for en mediering mellem de to sfærer (stat og marked) gennem en *kompleks proces af formel og uformel netværksaktivitet*. I denne netværksaktivitet anerkender man den gensidige afhængighed af både offentlige og private ressourcer, for at opnå de bedste løsninger (synergieffekten).

De grundlæggende ideer bag netværksudvikling finder vi også, når vi ser specifikt på organisering af byggeprocesser. Partnerskaber og partnering i byggeriet er nemlig konkrete eksempler på netværksformen, og kigger man diverse fagblade igennem både om den generelle organisering og ledelse i det offentlige og om specifikt byggeledelse, støder man konstant på ord som partnerskaber og partnering som den nye organiseringsform, der fører til både gode processer og gode resultater. Netværksstyringen opfattes som både mere effektiv, dynamisk og fleksibel end de traditionelle former, der har præget både offentlig styring og byggeledelse i mange år (se fx By- og Boligministeriet 2001a og b, Buser og Koch 2005, Bang 2000).

Ser vi på sammenhængen mellem begreberne om netværksstyring, partnerskaber og partnering, er partnering begrebet det mest snævre begreb, fordi det er en konkret organiseringsform knyttet til byggeprocesser, mens partnerskaber er et bredere begreb, der knytter sig til organisering af mange typer af offentlige opgaver, og endelig er netværksstyringsbegrebet det brede rammebegreb, der

omfatter den samlede styringssituation som konsekvens af mange styringsnetværk i form af fx partnerskaber og partnering.

Diskussionen om netværksstyring er relevant for de tre processer, fordi alle tre kommuner på forskellig vis er påvirket af tankegangen og forholder sig mere eller mindre eksplicit til tankegangen om netværksstyring, partnerskaber og partnering som et nyt organiserings- og styringsprincip. For at få et klarere billede af, hvori forskellen mellem netværksstyringen og traditionelle organiseringsformer består, opstilles i det følgende nogle forsimplede modeller, der illustrerer de idealtypiske forskelle mellem en traditionel hierarkisk styreform og en netværksstyreform. Modellen kan bruges som inspiration til at lave karakteristikker af organiseringsformerne i de tre processer.

Hierarkisk styring contra netværksstyring

Hvor hierarki og autoritet er styringsprincippet i det offentlige, og konkurrence er det på markedet, så er ligeværd, tillid og forhandling (heterarki) princippet i netværksstyringen (Rhodes 1997, Stoker 1998). Netværksstyring består i praksis af mange forholdsvis selvregulerende styringsnetværk (formelle og uformelle), der opstår omkring løsningen af konkrete opgaver, og som står i et uklart hierarkisk forhold både til hinanden og til de traditionelle centrale beslutningscentre (som Folketing, regionsråd og kommunalbestyrelser). Konsekvensen af netværksstyringen er et fragmenteret og multi-centreret politisk styresystem, hvis væsentligste karakteristika er at være anti-bureaukratisk og anti-hierarkisk. Essensen i netværksstyring er derfor:

- at den er en anti-bureaukratisk og anti-hierarkisk styringsform baseret på ”spaghetti-organisering”,
- at den bygger på ligeværdigt samarbejde i mange formelle og uformelle styringsnetværk mellem offentlige og private aktører (fx partnerskaber og partnering) eller i rene offentlige netværk med aktører på tværs af beslutningsniveauer (fx EU, stat, kommuner)
- at samarbejdet er baseret på forhandling, dialog, tillid, og der opbygges fælles forståelse og konsensus i netværkene (contra konflikt og mistillid),
- at de mange netværk fører til et fragmenteret og multi-centreret politisk styringssystem med en organisatorisk ”splintring” af det offentlige. ”Splintringen” af den offentlige sektor sker både opad (til EU), nedad (til kommuner og institutioner) og udad (til borgere og virksomheder) (Jørgensen et al. 1996, Rapporten 2001, Sørensen 2002).

Forskellen mellem den klassiske hierarkiske styring og netværksstyringen kan illustreres på denne måde:

Government: Hierarkisk styre	Governance: Netværksstyring
Én central offentlig beslutningstager (Fra Folketing til regionsråd til kommunalbestyrelser)	Offentlige og private aktører træffer beslutninger i fællesskab i styringsnetværk – der er mange beslutningscentre
Det private stiller krav – det offentlige leverer rammer, løsninger og tager ansvar	Det offentlige og det private samarbejder om løsninger og har fælles ansvar
Hierarki og autoritet som styringsprincip	Forhandling og dialog som styringsprincip
Det offentlige styrer gennem love, regler og ordrer	Styring gennem opbygning af fælles forståelse og konsensus om problemer og løsninger
Klar fordeling af ansvar, roller og opgaver internt i det offentlige og overfor det private	Opløsning af klare grænser og rollefordelinger mellem offentlige enheder og mellem offentligt og privat

Hvis vi prøver at overføre denne tankegang på en skolebyggeproces, får vi følgende tabel over forskelle i en hierarkisk og netværksbaseret proces:

En hierarkisk byggeproces: Bureaukrati og professionalisering	En netværksbyggeproces: Partnerskab og videndeling
Den kommunale skoleforvaltning igangsætter skolebyggeri ud fra ekspertanalyser og planer om fremtidig skoleudvikling	Kommune, skoler, forældre og andre lokale interessenter udarbejder i fællesskab ideer og planer for skolebyggeri
Byggeudvalg nedsættes ud fra faste regler og procedurer, Styregruppe nedsættes som ekspertudvalg med forvaltninger og skoleleder, Ansvar placeres i toppen af én forvaltning,	Bredt sammensat byggeudvalg efter behov, både forvaltning, skoleledelse og forældre indgår, Byggerådgivning som stabsfunktion i forvaltning, Projektleder står i centrum for proces

projektleder er underordnet og ”render fra den ene til den anden”	
Man foretrækker totalentrepriser, Begrænset og formaliseret kontakt til private aktører og få arbejdsgrupper, Mistillid præger samarbejdet, og der trues med hård konfliktløsning	Et partnerskab dækker hele processen med mange arbejdsgrupper, Tillid præger samarbejdet, og der lokkes med incitament
Lovgivning, regler og vante procedurer står i centrum for processen, Vægt på klar ansvars- og arbejdsfordeling både internt og eksternt	Man forhandler sig frem til passende spilleregler og til fordeling af ansvar og opgaver, Fælles ejerskab til projekt fra start til slut
Hierarkiske informations- og kommandolinjer, Vægt på skriftlig kommunikation og ordregivning, Konflikter bliver ofte til retlige tvister	Direkte informationslinjer, Vægt på mundtlig dialog mellem alle parter, Konflikter løses gennem mediering og forhandling
Topstyret administrativ kontakt til politikere, Forvaltninger agerer som myndighed for skole og forældre	Politikere i direkte dialog med parterne, ”Forvaltning” er konsulenttjeneste for både politikere, skole og forældre

I tabellen er der igen rendyrket de forskelle, der ligger i de to styringstankegange og deres organisatoriske konsekvenser.

Netværksstyringen består, som omtalt, af mange forskellige typer af formelle og uformelle styringsnetværk, der fungerer på baggrund af ligeværdighed mellem parterne, og hvor man i netværket forhandler sig frem til spilleregler for netværkets virke. Der udvikles tillid og respekt mellem deltagerne samt en fælles forståelse om problemer og løsninger (Rhodes 1997, Stoker 1998). Eksempler på disse styringsnetværk i praksis er mange, lige fra uformelle arbejds-, projekt- og styregrupper til formelle partnerskaber, partneringsgrupper, bestyrelser og aktieselskaber. Når man betragter modellen fra kapitel 4 over partnering principper, er det tydeligt, at principper bag de nye organiseringsformer er de samme.

Der er lavet et utal af forsøg på at opstille typologier over forskellige netværkstyper, men konklusionen er, at typologierne hurtigt bliver forældede og kun kan bruges i afgrænsede konkrete tilfælde. I stedet opererer man med typiske forskelle på netværkene indenfor et kontinuum over

netværksformer. Dette kontinuum kan udgøre et redskab til at beskrive forskellige elementer i de konkrete organiseringer i de tre kommuners processer. Det ser ud som følger:

Kontinuum over netværksformer:

<i>Lukkede og stabile netværk</i>	<i>Åbne og ustabile netværk</i>
Få deltagere og udelukkelse af andre	Mange og skiftende deltagere
Tæt og ofte kontakt mellem deltagere	Ustadig kontakt og forbindelse
Stabile værdier, deltagere og resultat	Delvis enighed om værdier
Høj grad af konsensus	Lav grad af konsensus
Lige ressourcer og magtforhold	Ulige ressourcer og magt

(Rhodes 1997, Sehested 2002a, Osborne 2000).

Nu vil de fleste med erfaring med offentlig styring og fra byggeprocesser sige, at der jo ikke er tale om et enten-eller i forhold til styring og organisering af kommunalt byggeri, men om et både-og. Altså at den hierarkiske styring og netværksstyringen kan foregå på samme tid og påvirke fx en byggesag på forskellig vis, samt at mange typer af netværk er på spil. Og det har de ret i. Det uddybes i det følgende.

Skolebyggeri mellem hierarki og netværk

Den danske kommunale styringssituation er præget af det særlige forhold, at det offentlige indgår i og regulerer utrolig mange samfundsforhold. Det betyder, at der typisk vil være en mindre selvstyring og selvregulering i de mange nye styringsnetværk, end tilfældet er i andre lande. Danske netværksstudier viser, at de traditionelle offentlige hierarkiske institutioner og ikke mindst disse institutioners tænkemåder har stor betydning for den konkrete praksis i netværksstyringen. Scharpf (1994) har på baggrund af dette særkende brugt udtrykket om netværksstyring i skyggen af hierarkiet, og det er en rammende betegnelse for de fleste organiseringsprocesser med netværkspræg. Derfor er det også mest relevant at betragte de tre processer i kommunerne ud fra perspektivet om ”skolebyggeri mellem hierarki og netværk”. Man må forvente, at der vil være tale om en kombination af styrings- og organiseringsprincipper fra både den hierarkiske styreform og netværksstyreform.

Rapportasen (2001) har samlet op på hidtidige studier af netværksstyring og set nærmere på, hvordan hierarkiet mest typisk slår igennem i netværksprocesser. Det kan bruges som inspiration til, hvad der skal holdes særlig øje med i de tre processer. Han kommer frem til især tre måder:

1. Den første er gennem *hierarkisk satte love, regler og målsætninger*:

I processen med skolebyggerier kan følgende være eksempler på denne form for hierarki:

Byggedirektorat og Undervisningsministeriet har som overordnet instans lavet konkurrencekonceptet og skabt rammen for de tre skolebyggerier; Folkeskoleloven og byggelovgivning/byggeregulativer påvirker både byggeri og undervisningsformer; kommunernes skolemålsætninger sætter ramme for den lokale skoleudvikling osv. Der kan dog være stor forskel på, hvordan disse love, regler og målsætninger håndteres i praksis, og det betyder, at hierarkiet i denne form kan påvirkes og håndteres på mange måder i de konkrete byggeprocesser.

2. Den anden måde er gennem *det repræsentative demokrati*:

Erfaringer viser, at ligegyldig hvor mange andre organiseringer og processer der etableres, så sætter den fragmenterede netværksstyring ikke generelt spørgsmålstejn ved relevansen og legitimiteten af det repræsentative demokrati i form af Folketing og kommunalbestyrelser med deres valgte politikere som den øverste hierarkiske autoritet *i sidste instans*. Netværksstyringen udvikles dermed som *et supplement* til det repræsentative demokrati, og ikke som et alternativ. Netværksstyringen får derfor især sin betydning i processerne og organiseringen frem til de endelige beslutninger i fx en kommunalbestyrelse. Det giver en meget stor variationsmulighed i den måde, kommunerne tilrettelægger og organiserer processer på frem til kommunalbestyrelsens afgørelse.

3. Den tredje måde er gennem *direkte ordregivning*:

Erfaringer fra netværksstudier viser, at de offentlige netværksaktører kan vælge at sætte deres formelle hierarkiske autoritet igennem ved fx at udstede ordrer og skære igennem med beslutninger. Eller de optræder som ”skyggeaktører” og blot truer med at gøre det, hvilket kan have samme effekt. Det giver problemer i processer, der ellers er præget af mere ligeværdigt samarbejde ud fra netværkstankegangen.

Når vi ser på de tre kommuner, der indgår i skolekonkurrencen, kan man finde både hierarkiske elementer og netværkselementer i alle tre kommuner og processer. Selv om de tre kommuner ikke har brugt det formelle partnerskab og kun en kommune en smule partnering, er der ingen tvivl om, at de tre kommuner trækker i forskellige retninger i forhold til den hierarkiske styring og netværksstyringen, at deres organisering af styringsnetværk antager meget forskellige karakter i forhold til ovenstående kontinuum, og at den hierarkiske skygge er mere eller mindre markant i de tre forløb.

Opsamling

Som en indledning til at forstå og diskutere de organisatoriske og styringsmæssige elementer i de tre skolebyggeprocesser, er der præsenteret en række teoretiske bud på de nye organiserings- og styringsvilkår, som skolebyggeriet foregår indenfor i den kommunale verden. Netværksstyring er det overordnede begreb for de nye tendenser, og vi ser tankegangen bag netværksstyring slå tydeligt igennem i mere konkrete diskussioner af organiseringsformer som partnerskaber og partnering også indenfor byggeriet. Som en illustration af de vigtige elementer i netværksstyring er denne form sat idealtypisk op overfor den hierarkiske organiserings- og styreform, der traditionelt har præget det offentlige og også til en vis grad byggeriets virkemåde. Forskelle på den hierarkiske og den netværksorienterede styreform kan generelt overføres til processen med at bygge skoler i kommunerne, og med den ovenstående tabel over forskelle får vi et grundlag at vurdere de tre skolebyggeprocesser på. I resten af kapitlet præsenteres disse forskelligheder i de tre processers organisering og styring. Vi tager kommunerne hver for sig.

Der er ingen tvivl om, at processen med Trekronerskolen er præget af netværksorganisering og -styring både i praksis og i styringstankegang, og at der er tale om en forholdsvis åben og integrerende netværksproces. Omvendt er processen med Munkebjergskolen i Odense i stor grad præget af den hierarkiske organiserings- og styringsform med en forholdsvis lukket netværksproces. Processen med Vestre Skole i Svendborg har klare hierarkiske organiseringslementer på systemside i relation mellem især forvaltning og rådgivere, mens netværkselementerne slår tydeligere igennem i relationen mellem rådgiver og skole. Det er en meget forenklet og unuanceret fortolkning af de tre processer, og det i følgende nuanceres og uddybes de tre karakteristikker.

Trekronerskolen: Netværksstyring med forhandlende hierarki og en åben netværksproces

Processen i Roskilde lægges fra starten op til at være åben og inddragende, og det afspejler sig i organiseringen. Alle har stort set været tilfredse med organiseringen og processen på nær i den første tid, hvor teknisk forvaltning ikke havde en styrende rolle. Alle har følt sig inddraget og hørt, selvom ikke alle har fået deres vilje. Det betragtes som en stor fordel, at det har været muligt at få indsigt i mange forskellige indfaldsvinkler til skolen og få udviklet en fælles forståelse af skolen.

Vi skal se på de enkelte organiseringslementer hver for sig og fremhæve de fordele og ulemper, der er nævnt af deltagerne selv. I Roskilde er der i begyndelsen tilknyttet en ekstern bygherrerådgiver til skoleforvaltningen, der skal samarbejde med skolen og rådgiverne fra det vindende arkitektfirma. Det giver anledning til overvejelser om fordele og ulemper ved denne organiseringsform.

Det brede byggeudvalg, teknikergruppen og mange arbejdsgrupper

Fra starten blev det besluttet i skoleforvaltningen, at Trekronerskolen skulle realiseres på baggrund af en bred proces med mange aktører, dels fordi man plejede at gøre sådan i skoleforvaltningen, dels fordi man mente, det ville skabe større ejerskab til skolen. Her tager man altså eksplicit udgangspunkt i, at processens organisering får betydning for især brugen af resultatet.

For at få startet processen, indbyder Skoleforvaltningen de kommende forældre fra de første klasser, der skulle over på skolen, til at danne et ”skyggekabinet”, indtil en reel skolebestyrelse kunne vælges. Skyggekabinettet bliver valgt, og det udpeger en ”formand”, der kan indgå i processen. Forældrene vælger en repræsentant, der besidder gode kompetencer til denne sag (se kapitel 7), men man bliver også enige om i skyggekabinettet, at hele kabinettet skal deltage i så stor udstrækning som muligt. Lærerne på skolen bliver repræsenteret gennem fagforeningsrepræsentanter, og skolelederen gennem en anden skoleleder i kommunen, der har deltaget i konkurrencen.

Den udvalgte forældrepræsentant henvender sig hurtigt til skoleforvaltningen, og det diskuteres i fællesskab, hvordan samarbejdet kunne organiseres. Forældrene kommer selv med forslag til både organiseringsformer og procesforløb, som forvaltningen er positive overfor. Formanden for skolebestyrelsen fortæller:

”Skolechefen havde ikke særlig klare ideer om, hvordan samarbejdet skulle være. Så skrev vi et brev om, hvordan vi gerne ville indgå, og hvor vi foreslog, at vi skulle sidde i byggeudvalget og indgå i arbejdsgrupper, fordi vi havde en opfattelse af, at skulle vi indgå i et samarbejde, skulle der være rene linjer. Så fik vi et brev tilbage om, at det lød glimrende.”

Der bliver på den baggrund nedsat et formelt byggeudvalg og arbejdsgrupper med brugerne, der skal detailplanlægge skolen. En skoleforvaltningschef siger i begyndelsen af processen:

”Det er vigtigt i sådan en proces, at man får nedsat et godt byggeudvalg, og at formanden er i stand til at skære igennem og kommunikere. Vi laver en model, hvor byggeudvalget er temmelig stort, hvor mange interesser er repræsenteret, og så laver man små stramt styrede arbejdsgrupper. Det fungerer godt. Det er vigtigt, at man har en eller anden form for forum, hvor der er mange repræsenteret i kommunen.”

Byggeudvalget kommer først til at bestå af skoleforvaltningschefen som formand, en skolelederrepræsentant, en lærerfagforeningsrepræsentant, en forældrerepræsentant og den eksterne bygherrerådgiver. Dertil kommer en repræsentant fra teknisk forvaltning ”på sidelinjen” (uden stemmeret). Både rådgiver og forældre var utilfredse med de fiktive brugere og mener, at processen først blev god, da de rigtige kom på banen og indtræder i både byggeudvalget og i arbejdsgrupperne.

Politikerne sad ikke med i byggeudvalget. Det havde de gjort tidligere, men man gik væk fra det, fordi arbejdet blev for politiseret. I stedet blev de fleste ting fra byggeudvalget forelagt i det politiske udvalg, især i begyndelsen af projektet. Desuden oplevede formanden for det politiske udvalg det som sin opgave at sikre forældrenes indflydelse i processen, og derfor syntes han, det var i sin orden, at forældrene indgik i byggeudvalget. Han fortæller, at man er meget demokratisk i kommunen, og derfor finder det oplagt, at forældrene bliver inddraget i alle anliggender om skoler.

I byggeudvalget tog man i hele processen de mange brugerønsker til efterretning og indarbejdede dem så vidt muligt i det endelige forslag. Skolelederen siger:

”Vi når en eller anden konsensus om generelle ting, vi sætter op, vi kan ikke tilgodese alle parametre 100 %, men vi kan komme et stykke ad vejen og nå ind til midten, hvor alle får noget, de gerne vil have.”

I byggeudvalget var der ikke konflikter, der ikke kunne løses gennem diskussioner. I begyndelsen var det især ydre forhold ved projektet, der gav oplevelsen af en fælles forståelse og fælles frustration, men siden kom også interne uenigheder og holdninger frem. De kunne dog altid løses gennem diskussioner, og der blev altid lavet fælles indstillinger til det politiske udvalg. Ingen følte, de havde brug for at lave mindretalsudtalelser. Formanden for skolebestyrelsen siger:

”Jeg har aldrig følt, at der ikke var ligeværdighed, og jeg har altid synes, at jeg havde fin indflydelse på tingene. På det menneskelige plan har der været respekt for, hvad forældrene ville med den her skole, hvilket også afspejler sig i, at vi får lov til at ansætte skoleinspektøren og har været med til at ansætte hovedparten af personalet. Vi har hele tiden meget indflydelse.”

Der var op til 25 mennesker med på nogle af møderne i brugergruppen sammen med arkitekter fra vinderprojektet, og det skabte stor debat og også problemer med, hvem der skulle tilgodeses i byggeriet. Derfor var der megen opmærksomhed på at skabe ligeværdighed mellem alle parter, og man enedes om, at ”det hele barn” skulle tilgodeses på skolen. Den brede forældredeltagelse blev organiseret af forældrene selv, der havde som formuleret mål at inddrage så bredt som muligt blandt forældrene, så det ikke kun blev de få repræsentanter, fx i byggeudvalget, der fik indflydelse. Samarbejdet mellem arkitekter og brugerne forløber dog ikke hele tiden godt. Både forældre og lærere oplever ikke altid den rådgivende arkitekts repræsentanter som særlig lydhøre. Ofte måtte projektlederen fra teknisk forvaltning gå ind i processen for at få løst tingene. Samtidig oplevede brugerne en dårlig stemning mellem bygherrerådgiver og den rådgivende arkitekt, som beskrives nedenfor.

Efter den anden licitation sker en markant skifte i organiseringen, både, som omtalt, fordi de rigtige brugere kommer på banen, men også fordi teknisk forvaltning overtager styringen fra skoleforvaltningen og bliver formand i byggeudvalget. Det uddybes nedenfor. Desuden oprettes en

teknikergruppe, hvor teknisk forvaltning, bygherrerådgiver og den rådgivende arkitekt mødes om projektet i en uformel netværksorganisering. Der laves referater af møderne, og de tilsendes alle i byggeudvalget.

I den tredje etape af byggeriet sker endnu et skifte. Resten af byggeriet kommer nemlig til at foregå i totalentreprise, og dermed ophører det vindende arkitektfirmas rolle som rådgiver. Men projektlederen fra teknisk forvaltning vælger at fastholde det vindende arkitektfirma på konsulentbasis, ud fra argumentet om, at arkitekter godt stadig kan have indflydelse i en totalentreprise. Det vindende arkitektfirma lavede fx udbudsmaterialet på projektforslagsniveau for de øvrige etaper, og dermed er det stadig dem, der formgav projektet. De blev desuden inddraget undervejs til vurdering og diskussion, hvis der opstod større ændringer i projektet. Det rådgivende arkitektfirma ville selvsagt gerne have fortsat som rådgiver, men var meget tilfredse med ikke helt at blive koblet af projektet og stadig have indflydelse på formgivningen.

I den sidste etape af byggeriet, hvor hallen skal bygges, diskuteres organisering igen, og man vælger at fortsætte med det samme byggeudvalg, men også inddrage fritidsbrugerne til hallen i et underudvalg til byggeudvalget. Kommunen udvalgte repræsentanter til dette underudvalg i samråd med brugerorganisationer. Der blev holdt enkelte stormøder med alle parter om den sidste etape, men der var stort set enighed om tingene. Der opstod mange diskussioner, men ingen konflikter.

Som det fremgår, etableres og udvikles en fleksibel, åben og integrerende netværksorganisering til at realisere Trekronerskolen. Den består af et formelt netværk (byggeudvalget) og flere uformelle netværksorganiseringer (arbejdsgrupper og teknikergruppe), hvor både offentlige og private aktører deltager (forældre og private arkitekter). Det er tydeligt, at samarbejdet i disse netværksorganiseringer foregår på baggrund af netværksstyringens principper om bred inddragelse, dialog, ligeværdighed og konsensus. Desuden skifter organiseringen over tid, så der oprettes og nedlægges organiseringer alt efter opgaver og behov. Det er også typisk i netværksprocesser. Der er uklarhed om fordeling af styringsrollen i begyndelsen af processen, og teknisk forvaltning indtager uformelt mere og mere en styrende rolle, som de senere formelt får mandat til. Det er ikke usædvanligt med styringsuklarhed i netværksstyringen, men også typisk, at den hierarkiske styring over tid sætter sig igennem og markerer tydeligere ansvarsfordelinger i forvaltningen. Det opleves som positivt af alle parter.

Det formelle byggeudvalg er det reelt arbejdende udvalg og indtager en central rolle i organiseringen. Byggeudvalget bliver omdrejningspunktet, og man sørger for, at alle beslutninger i diverse (u)formelle organiseringer refereres til og diskuteres i byggeudvalget, der har den endelige beslutningsmyndighed og indstillingsret til politikerne. Byggeudvalget sørger desuden for direkte og tæt kontakt med politikerne. På den måde sikrer man åbenhed omkring og legitimitet til arbejdet i de uformelle netværksorganiseringer. Desuden sikrer byggeudvalget, at brugerønskerne bliver respekteret og inddraget i de formelle beslutninger. Her ser man altså et vellykket brug og integration af netværksstyringen i den kommunale styring. Åbningen mod de mange aktører og sikringen af den politiske og demokratiske legitimitet er afgørende for netværksstyringens succes og accept i kommunen.

Det særlige ved denne organisering er desuden, at kommunen vælger at definere brugerbegrebet i skolebyggeriet bredt: det er ikke kun skolens leder og personale, der er brugere, men også elever og forældre. Forældrene repræsenterer dog eleverne, og forældrene får stor indflydelse ved at deltage ikke blot i arbejdsgrupper, men også i byggeudvalget. Den store forældreindflydelse kommer, som nævnt, efter forslag fra forældrene selv. Der er tale om en meget kompetent og aktiv forældregruppe (det uddybes i kapitel 7).

Den brede inddragelse kræver, som det fremgår, en særlig måde at styre processen på. For det første blev der skabt fælles forståelse og værdier omkring skolen, så alle de mange aktører, der deltog, fik samme målsætning og referenceramme for skolen. For det andet bliver processtyring vigtig, dels for at skabe ligeværdighed mellem deltagerne i processen, dels for at få truffet beslutninger og få processen til at køre videre. Det uddybes nedenfor.

Der fremhæves ikke kun fordele, men også ulemper ved den brede og integrerende netværksorganisering. Især betragtedes den uklare styring af de mange organiseringer som et problem i begyndelse indtil teknisk forvaltning overtog styringen. Desuden mente både bygherrerådgiver, rådgivende arkitekt og teknisk forvaltning, at processen blev meget langsommelig på grund af den brede inddragelse. Bygherrerådgiveren siger om den første etape, at det var en langsommelig, men spændende proces med de mange interessenter involveret:

”Og man skal have meget tålmodighed, for tingene foregår ikke på én gang.”

Den rådgivende arkitekt mener også, at det ofte var frustrerende i den første etape, fordi det tog så lang tid at komme frem til beslutninger. Det var meget tidskrævende at deltage i sådanne processer, og for rådgiverne gælder det særlige forhold, at tid er penge, så det fordyrede processen, at så mange interessenter blev inddraget. De lange processer med mange aktører kræver derfor større honorarer end traditionelle processer. Fordelen var dog, ifølge rådgiveren, at ejerskabet til skolen blev stort.

Fra svagt til aktivt, fleksibelt og forhandlende hierarki

Skoleforvaltningen var bygherre for Trekronerskolen i begyndelsen og fik hjælp fra en privat bygherrerådgiver, fordi bygherrerådgivningen i teknisk forvaltning var nedlagt.

I skoleforvaltningen opstod et chefskifte i starten af processen, og det skabte et styringsproblem på forvaltningsniveau og et problem med at få projektet ordentligt forankret i toppen af organisationen. Det viste sig at blive et konstant problem i Trekronerskolens proces, da der også siden opstod chefskifte. Det ender med, at en fuldmægtig repræsenterer skoleforvaltningen ved især at holde øje med økonomien. Generelt mener alle parter, at skoleforvaltningens ledelse har været for svag, og især for bygherrerådgiver manglede der en tydelig og aktiv bygherre (det uddybes i kapitel 6).

Men efter den anden licitation overtager teknisk forvaltning, som nævnt, styringen af projektet til alles tilfredshed. Reelt var der dog tale om en glidende overgang, da projektlederen fra teknisk forvaltning hele tiden havde været observatør i byggeudvalget, og med tiden blandede sig mere og mere. Det var ikke kun i forhold til Trekronerskolen, der skiftedes organisering. På grund af flere sager om dårlig økonomi i kommunens byggerier vælger kommunen igen at oprette en intern bygherrerådgivning i teknisk forvaltning. Bygherrerådgivningen knyttes direkte til byplanchefen. Det giver projektlederen fra teknisk forvaltning en formel platform, hvilket havde betydning for hans legitimitet til at træffe beslutninger.

Da der stadig ikke var ro om chefstillingerne i skoleforvaltningen, valgte man, at skoleforvaltningen vedblev at være bygherre og skulle ”styre brugerne”, men at projektlederen fra teknisk forvaltning blev formand for byggeudvalget og skulle tage sig af styringen fremover. Det er usædvanligt og betød, at det var projektlederen fra teknisk forvaltning, der reelt refererede til det politiske udvalg

og fremlagde sagen. Projektlederen mener, at det fungerede godt – især at teknikerne selv fik lov til at fremstille sagerne og svare på spørgsmål fra politikerne. Det gjorde, at politikerne fik større ejerskab til skolen og en masse ting løste sig, mens man talte om dem, frem for det skulle igennem mange skriftlige fremstillinger og fremlæggelser. Der opstod et godt samarbejde mellem de to forvaltninger også mellem møderne, hvor skoleforvaltningen oplevede stor lydhørhed fra teknisk forvaltnings side. Der var klarhed over arbejdsfordelinger og et fælles arbejde i forhold til politiske indstillinger.

I det videre forløb blev projektlederen omdrejningspunktet i styringen af processen. Alle ting gik gennem ham, og han deltog i alle de besluttende fora. Alle i projektet er enige med ham, når han siger:

”Det er mig, det hele centrerer om. Jeg har kontakt til alle. ”

Projektet startede altså med en uklar styringssituation i den kommunale forvaltning, hvor der er ikke er klarhed over rollefordelingen mellem de to involverede forvaltninger. Alle så det som et stort problem i begyndelsen. Alle fandt det afgørende, at de vidste, hvem de skulle henvende sig til og inddrage hvornår. Den manglende ledelse i skoleforvaltningen skabte et ledelsestomrum, og uformelt begyndte projektlederen fra teknisk forvaltning at udfylde tomrummet. Til sidst skabes en fleksibel og pragmatisk løsning på styringen tilrettet den særlige situation, som alle er tilfredse med. Vi kan i den sammenhæng tale om det fleksible hierarki.

Der udtrykkes meget stor tilfredshed med projektlederens måde at styre på i processen. Alle oplever en stor lydhørhed og forståelse for netop deres synsvinkel, og projektlederen kom altid med konstruktive forhandlingsforslag (rollen uddybes i kapitel 6). Rådgiver fra vinderprojektet siger om skiftet til teknisk forvaltning:

”Man kunne tydeligt mærke, da teknisk forvaltning kom ind i sagen. Siden da er sagen håndteret meget professionelt. De har en meget bedre forståelse for vores problemer, og i det hele taget er der kommet et sagsforløb, som er rigtig godt.”

Desuden vælger projektlederen fra teknisk forvaltning at deltage i projekteringsmøder med de nye arkitekter under totalentreprenøren, hvilket er usædvanligt. Men projektlederen siger:

”Jeg går med, fordi der er en masse spørgsmål, jeg vil have styr på. Hvis jeg går med, så kommer drøftelserne ikke for langt frem.”

Det største problem ved totalentreprise er netop, at bygherreindflydelsen kan mindskes, mener projektlederen. Ved en tidlig deltagelse, kan projektlederen være med til at sætte dagsorden for projektet fra starten og dermed fastholde ideerne i det vindende projekt. Projektlederen mener, at det er meget vigtigt med disse glidende processer, hvor man går lidt ind over hinandens arbejdsopgaver og organiseringer for at få det bedste resultat. Projektlederen prøver altså med flere strategier at fastholde kvalitet og vinderkoncept til trods for brugen af totalentreprisen.

Hermed ser vi en ny aktiv rolle for den hierarkiske styring, hvor kommunen tager førertrøjen på, og i form af projektlederen blander sig i og påvirker stort set alle fora – det være sig de offentlige som de private. Men det sker på en måde, som alle opfatter som forhandlende og lyttende, frem for den ordregivende og regelstyrende, der traditionelt forbindes med hierarkisk styring. Der påvirkes holdninger, sættes rammer og processtyres. Man kan tale om en ny form hierarkisk meta-styring, hvor man forsøger at fastholde en form for overordnet kommunal styring, men uden at underminere engagementet og autonomien i de mange organiseringer.

Intern eller ekstern bygherrerådgivning?

I begyndelsen af processen opstod en uklar rollefordeling mellem bygherrerådgiver og rådgivende arkitekter. Parterne var ikke enige om opgavefordelingen, og både bygherre og brugerne oplevede en ubehagelig spænding mellem de to parter i den første etape. Det var ikke fremmede for en god proces, mener de.

Bygherrerådgiveren mener, at de rådgivende arkitekter ikke varetog de opgaver, de burde, og at de ikke var særlig lydhøre overfor de krav, som bygherrerådgiveren stillede op. Den rådgivende arkitekt mener, at de fik pålagt opgaver, som de ikke burde varetage, ifølge deres kontrakt. Parterne blev fx aldrig enige om, hvem der skulle varetage programmeringsopgaven i den første etape, og derfor faldt opgaven mellem to stole. Først da teknisk forvaltning kom på banen, blev opgaven løst. Den rådgivende arkitekt mener også, at det var et problem ikke at have kontakt til kommunen, men

kun til den private bygherrerådgiver, fordi det betød, at de ikke havde nogen føling med det politiske klima i kommunen. Det fik de først efter, at teknisk forvaltning overtog styringen.

Fra teknisk forvaltning mener man, at det fra starten var forkert at have en ekstern bygherrerådgiver på så stort og prestigegivende et projekt. Det betød, at teknisk forvaltning kun sad med ”på sidelinjen” og ikke havde mulighed for at gribe ind - kun stille forslag. Forvaltningen var ikke tilfreds med måden, styringen foregik på, men kunne ikke gøre så meget. Fra teknisk forvaltning forlyder det om rollefordelingen mellem de to rådgivere, at der er skyld på begge sider i forhold til den manglende programmering i første etape:

”Man kan ikke først have en rådgiver som arkitekt og så en bygherrerådgiver, hvor begge to står og kigger på bygherren og siger: hvorfor har du ikke lavet det? De skal gøre os opmærksomme på det.”

Skoleforvaltningen er meget enig i den betragtning. De mener også, at bygherrerådgivningen fra starten burde have ligget internt i kommunen, så rådgivningen baserede sig på kendskab til interne forhold i kommunen. Desuden fremhæves det, at det er nemmere at tage kontakt til en kollega end til en udefrakommende.

Med teknisk forvaltning i den styrende rolle i forvaltningssystemet opstår der til gengæld overlap i opgaven mellem teknisk forvaltning og bygherrerådgiveren, der varer til bygherrerådgiverens kontrakt udløber og ikke bliver forlænget. Projektlederen siger:

”Vi har lidt siddet lårene af hinanden, jeg har maset mig lidt på, fordi det er vigtigt, at vi (kommunen) har styr på det. Hvis der går noget galt, så er det os, man skyder på og ikke så meget dem.”

Bygherrerådgiveren mener som teknisk forvaltning, at det har været dobbeltkonfekt med både dem og teknisk forvaltning, og de har hele tiden følt, at der var både en intern og ekstern bygherrerådgiver på sagen. Det har gjort det sværere for dem at styre projektet, bl.a. fordi kommandovejene blev uklare.

Alle er med et tilbageblik på processen enige om, at teknisk forvaltning skulle have haft den styrende rolle fra starten.

Set i forhold en ny styringsrolle i en netværksproces, er der flere forhold, der gør det vanskeligt for en privat bygherrerådgiver at indgå i en dominerende styringsrolle, når der skal bygges offentligt. Når beslutninger om indholdet i en proces overlades til mange aktører i netværksstyringen, bliver det i stedet afgørende at styre på, hvem der deltager, hvornår og hvorfor, samt afgørende at opsætte fælles forståelser af de generelle retningslinjer for arbejdet. Procesbeslutninger bliver vigtige politiske beslutninger, frem for blot neutrale og praktiske beslutninger. Desuden opstår ofte uklare rolle- og ansvarsrelationer med de mange deltagere og organiseringer. Tilsammen kræver det et stort overblik over og indsigt i den kommunale og politiske kontekst, som processen foregår indenfor, hvis styringen skal lykkes og accepteres af både politikere og deltagere. Dette overblik og indsigt kan det være svært for ”udenforstående” at opnå.

Opsamling

Organiseringen og styringen af processen med Trekronerskolen er en inddragende netværksproces, hvor mange interesser søges repræsenteret både formelt og uformelt. Kommunen etablerer en flad og fleksibel struktur, der forandres undervejs efter opgaver og omstændigheder. Der oprettes fra starten et bredt byggeudvalg, hvor forældrene er med. I udvalget udvikles en høj grad af tillid, konsensus og fælles forståelse, der er karakteristisk for netværksstyring. Byggeudvalgets arbejde forankres bredt blandt personale og forældre med etablering af de mange netværksbaserede arbejdsgrupper undervejs i forløbet. Processen har skabt et stort ejerskab til skolen blandt alle parter. Desuden forankres byggeudvalgets arbejde også i det politiske system, da der er tæt kontakt mellem byggeudvalget og det politiske udvalg. Det giver samlet set stor demokratisk legitimitet til processen. På det punkt opfylder processen til overmål kravene til en god proces, som de er defineret i kapitel 1, med bred interessevaretagelse og ejerskab/opbakning.

Til gengæld var der i starten stor uklarhed om kommunens styring og også uklarhed om ansvars- og rollefordelinger mellem de styrende parter. Skoleforvaltningen påtog sig ikke en aktiv, styrende rolle, bygherrerådgiver og rådgiver kunne ikke enes om arbejdsfordelingen, og der var uklarhed om rollefordelingen mellem bygherrerådgiver og teknisk forvaltning. I den periode opfyldte processen ikke kravet om den gode proces, hvor der skal kunne placeres ansvar hos en aktiv styrende kommunal bygherre.

Da teknisk forvaltning overtager styringen, fortsætter organiseringen som hidtil, men den passive bygherrerolle forandres til en aktiv, med en erfaren projektleder, der sætter sig i centrum af processen. Denne projektleder udøver en form for meta-styring, der er en alternativ hierarkisk styringsmåde i forhold til en ordregivende og regelstyret hierarkisk styring. Meta-styringen handler både om at påvirke holdninger, opstille rammer og værdier samt udøve processtyring. Meta-styringen er både inddragende og forhandlende, og alle parter følger sig godt repræsenteret, selvom ikke alle får deres interesser igennem. Med teknisk forvaltnings meta-styring, lever processen dermed op til kravene om en aktiv kommunal styring med klare ansvarsfordelinger, samtidig med stor inddragelse og opbakning.

I Trekronersagen havde man ikke gode erfaringer med at udlicitere bygherrerådgiverfunktionen. Det var med til at skabe ansvars- og rolleklarhed i byggeprocessen, og der manglede intern indsigt i den politiske organisation. Funktionen blev af samme grund genoprettet i teknisk forvaltning. Trekronersagen viser da også, at meta-styring kan være vanskelig at udøve for en ekstern rådgiver, der ikke har overblik over og indsigt i den kommunale kontekst.

De eneste ulemper, der peges på ved processen i Trekroner, er at den brede inddragende proces er meget langsommelig, kan være svær at styre og kræver tålmodighed. Især for rådgiverne er tid lig med penge, og derfor var det vigtigt for dem, at de fik et tilsvarende stort honorar.

Munkebjergskolen: Hierarkisk management styring og en lukket netværksproces

Forløbet med Munkebjergskolen kan karakteriseres som en forholdsvis hierarkisk og lukket proces. Der har været en relativ markant styring fra forvaltningsside, først præget af regelstyring, men siden af en overordnet managementstyring og samtidig en stærk repræsentation af formelle lederpositioner i hele forløbet. Desuden har deltagergruppen generelt været lille i hele forløbet. Da organiseringen i de to etaper af byggeriet stort set er ens, behandles organiseringen samlet.

Vi skal se på de enkelte organiseringslementer og beskrive de fordele og ulemper, som deltagerne peger på. I Odense kommune har man det særlige forhold, at der under sagen med Munkebjergskolen er ansat en arkitekt i skoleforvaltningen til at hjælpe skoleforvaltningen med at

være bygherre, samtidig med at teknisk forvaltning har bygherrerådgivningen og skal samarbejde med skolen og de rådgivende arkitekter fra vinderfirmaet.

Det formelle byggeudvalg, projektgruppen og arbejdsgruppen

Efter konkurrencen fastholder politikerne den vedtagne budgetramme fra konkurrencen på 6 millioner kr. til den første etape. Derfor skal der i første omgang kun bygges en mindre del af vinderprojektet, og kommunen har, efter store problemer i tidligere byggesager, særlige regler for organiseringen for projekter over og under 10 mio. Når det var projekter under 10. mio. skulle teknisk forvaltning være bygherrerådgiver og processen blev ikke så formaliseret. Men var der tale om projekter over 10. mio. kunne bygherre vælge bygherrerådgiver eksternt og processen bliver formaliseret.

Munkebjerg skolens første etape lå under 10 mio. kr., så teknisk forvaltning var bygherre ifølge reglerne, og i næste etape, der ligger over 10 mio. kr. vælger skoleforvaltningen at fastholde teknisk forvaltning som bygherrerådgiver. Det bliver dog ikke den samme projektleder, der indgår i første og anden etape. På trods af personudskiftning, fastholder man altså samme organisering på de to processer.

Ved byggerier over 10 mio. kr. var reglen, at skoleforvaltningen var bygherre, og byggeudvalget skulle bestå af lederniveauet fra skole- og fritidsforvaltning, teknik og miljøområdet samt skolelederen. Skolechefen skulle være formand, og politikerne skulle kun inddrages ved større problemer. Men orienteringen til politikerne og til bygherre skulle være formaliseret. En chef fra ejendomsforvaltningen siger:

”Vi har det meget formaliseret med nedskrevne regler, hvor der står helt specifikt om byggeudvalg og roller, og hvem gør hvad, hvornår og hvor tit i byrådet osv.”

Der var alt i alt tale om en meget formaliseret og regelbunden organisering.

Byggeudvalget havde kontakten til det politiske udvalg, men mødtes kun få gange i projektforløbet. Det skulle kun tage stilling til overordnede og principielle ting, som programoplæg, konkurrence, projektering og udbud samt afslutning af projektet. Det konkrete arbejde med projektet foregik i stedet i en projektgruppe ledet af projektlederen fra ejendomsforvaltningen. På skolen omtalte man

ofte projektgruppen som Byggeudvalget, fordi det var det arbejdende udvalg, men det skabte forvirring i kommunen, så det holdt man op med.

Projektgruppen blev nedsat efter konkurrencen på ejendomsforvaltningens anbefaling, og mens der var skrappe retningslinjer for byggeudvalget, var der ingen retningslinjer for projektgrupper eller arbejdsgrupper. Projektgruppen kom til at bestå af projektleder fra ejendomsforvaltningen, skoleinspektøren og repræsentanter for personale på skolen, projektarkitekten fra skoleforvaltningen (se nedenfor) og den rådgivende arkitekt. Projektgruppen mødtes typisk en gang om måneden og fik de principielle ting på plads. Der var god stemning og gensidig tillid i gruppen, og der udviklede sig en fælles forståelse af tingene. Det får projektarkitekten fra skoleforvaltningen til at sige:

”Det er et godt spørgsmål, hvem der er leder af projektgruppen. Det er formelt en repræsentant for ejendomsforvaltningen, men langt hen ad vejen er det skolelederen, fordi han er en person, der tiltrækker sig meget autoritet. Et eller andet sted tror jeg, det er hans barn langt hen ad vejen og hans beslutning, han er også meget aktiv i det hele. Men i gruppen træffer vi beslutninger i fællesskab, så man mærker ikke så meget, hvem der er leder. ”

Der er altså tale om udvikling af en typisk netværksorganisering på tværs af offentlige og private aktører, hvor der udvikles et tæt forhold og godt samarbejde. Projektgruppen bliver en gruppe bestående af ledende fagfolk, og dermed er den ikke særlig inddragende i forhold til andre aktørtyper eller interesser.

Projektgruppens arbejde suppleres dog af arbejdet i Moderniseringsgruppen på skolen nedsat af skolelederen med skoleleder, SFO-leder og udvalgte lærere samt servicepersonale, der også var med til at lave konkurrenceoplægget. Denne arbejdsgruppe skulle sørge for at repræsentere brugerønsker. Det blev den eneste arbejdsgruppe i forløbet. Skolelederens begrundelse for at lave en lille arbejdsgruppe på skolen er, for det første en oplevelse af manglende interesse for projektet både blandt personale og skolebestyrelse, da man kun havde sikkerhed for, at en lille del skulle gennemføres, og for det andet et forsøg på at undgå flere skuffede forventninger blandt personale og forældre (se også nedenfor). I arbejdsgruppen var der stor enighed om og fælles forståelse af

projektet, mens samme enighed og opbakning ikke oplevedes generelt på skolen.

Moderniseringsgruppen er altså også en forholdsvis snæver og lukket gruppe af fagfolk.

I de organiseringer, der blev etableret, er samarbejdet mellem parterne foregået på baggrund af respekt og lydhørhed. Parterne kunne lide hinanden og har haft både effektive og morsomme møder, som skolelederen fortæller. Netværksstyringens principper har tydeligvis været gældende internt i den lukkede og professionaliserede netværksproces.

Hvorfor er skolebestyrelsen (forældrene) ikke med?

Skolebestyrelsen var ikke repræsenteret i nogle af de besluttende fora eller i arbejdsgrupper.

Projektlederen fra ejendomsforvaltningen fortæller:

”Det er lidt atypisk, fordi normalt er der repræsentanter med fra skolebestyrelsen i de arbejdsgrupper, men der valgte skoleinspektøren at sige, at han repræsenterede også skolebestyrelsen, som han talte med sideløbende.”

Set fra ejendomsforvaltningens side, er det skoleinspektørens ansvar at beslutte, hvem han gerne vil have med, og hvor meget han vil inddrage folk undervejs. Normalt anbefaler de, at skolebestyrelsen er med, men samtidig:

”Vi anbefaler, at de tager så få med som muligt. Vi er ikke interesseret i, at for mange bliver inddraget, fordi det kan skabe kaos. Vi har nogle arbejdsgrupper på skoler med 15-17 mennesker, og skolebestyrelsen møder op med 3-5 mennesker til hvert møde. Det bliver et meget tungt forum og en meget tung beslutningsproces, hvor alle skal høres og alle blive enige om alting. Men omvendt skal der skabes et ejerskab, og det siger vi til skolelederen, hvis de kun vil have få med. På Munkebjerg var det en meget dynamisk gruppe med hurtige beslutninger i en lille gruppe, der går tilbage til sit bagland.”

Fra skoleforvaltningen fortælles det også, at det er atypisk i en skolerenoveringsproces, at skolebestyrelsen ikke er med. Skoleforvaltningen plejer at anbefale skolelederen at tage skolebestyrelsen med i projektgruppen og nedsætte mange arbejdsgrupper, som der heller ikke er

mange af i Munkebjergskole projektet. Skoleforvaltningen anbefaler normalt en bred organisering fordi:

”Hvis sådan et projekt virkelig skal køre, og der ikke skal opstå noget bagsnak, så er det meget vigtigt at få nogle arbejdsgrupper. Vi har i mange projekter haft held med at lave arbejdsgrupper, der er med i forløbet fra starten af og kommer med ideer og forslag, som går til projektgruppen.”

Skolelederen fortæller, at forældrene var meget aktive under konkurrencen, men efter konkurrencen opstod der skuffelse:

”Jeg tror, forældrene følte sig snydt bagefter. De havde virkelig arbejdet med det og brugt mange ressourcer og prøvet at sætte sig ind i det, og jeg tror, de følte, at de havde brugt meget tid til ingen verdens nytte, og det kan jeg godt forstå.”

Skolelederen ville ikke skabe frustrationer og skuffelser endnu engang, og han vurderede, at det var begrænset, hvad bestyrelsen kunne bidrage med udover det, de allerede havde bedraget med under konkurrencen og i deres bestyrelsesarbejde. Skolelederen orienterede i stedet løbende bestyrelsen om forløbet, og de bakkede ham op i arbejdet.

Bestyrelsesformanden på skolen mener da heller ikke, at de skulle have været inddraget mere. De prøvede at bakke op om projektet og tog sig fx af klager fra forældre og lærere i forbindelse med byggeriet (det uddybes i følgende kapitler).

Organiseringen af Munkebjergskolens proces er altså stærkt formaliseret og regelbunden på forvaltningsniveau, mens de uformelle grupper, som projektgruppen og moderniseringsgruppen kan organiseres mere frit. Her vælges dog en forholdsvis snæver, lukket og professionaliseret netværksproces til realisering af skolen, både i 1. og 2. etape med deltagelse af mange fagfolk. Lukketheden begrundes med, at man vil undgå flere skuffelser blandt lærere og forældre, at man vil have hurtige og effektive processer, og at fx forældre ikke ønsker at eller kan bidrage med noget væsentligt i processen.

Fra fagbureaukrati og regler til management i hierarkisk styring

Som nævnt er det skoleforvaltningen, der er bygherre, og inden skolekonkurrencen havde forvaltningen valgt at ansætte en arkitekt til at styre byggesagerne i skoleforvaltningen. Da kommunen stod overfor store skolerenoveringer og med store udgifter til byggerådgivning mente man, at det var hensigtsmæssigt selv at ansætte en arkitekt, der kunne følge sagerne og rådgive ledelsen.

Denne organisering har sin forklaring i et mangeårigt dårligt samarbejde mellem teknisk forvaltnings byggestyringsafdeling og de bevilligende fagforvaltninger. Tidligere blev fagforvaltningerne betragtet som brugere og teknisk forvaltning agerede bygherre. Teknisk forvaltning udøvede en meget lukket og fagprofessionel styring, hvor andre ikke fik indsigt, hverken i styring eller økonomi. Det skabte stor utilfredshed hos de øvrige forvaltninger, og man lavede systemet om, så fagforvaltningerne reelt selv styrede deres bevillinger.

I teknisk forvaltning fortælles det, at byggeprocessen nu er mere åben, da mange forskellige grupper skal inddrages og høres. Især opstarten er længere end før, da alle parter skal høres, og man kan i teknisk forvaltning "ikke længere gøre noget, uden at spørge nogen først", som det siges. Fordelen er, ifølge projektlederen, at der er mere åbenhed og dialog om projekterne. Ulempen er, at det tager længere tid, og kan opleves som en "tung" proces.

Skoleforvaltningen valgte altså selv at ansætte en arkitekt, der kunne varetage deres bygherreinteresser, og det får betydning for organiseringen. I byggeudvalget sidder skolechefen for bordenden, mens skoleforvaltningens arkitekt sidder med i projektgruppen, hvor teknisk forvaltning sidder for bordenden som bygherrerådgiver.

Generelt er teknisk forvaltning ikke tilfreds med denne organisering af byggestyringen. For dem er det svært at se, hvad denne "arkitektfunktion" i skoleforvaltningen bidrager med, som de ikke kan levere. Det diskuteres da også løbende på chefniveauet mellem de to forvaltninger. I slutningen af processen op siger arkitekten fra skoleforvaltningen sin stilling, og der ansættes ikke en ny. Ved sidste interview overvejede man situationen i skoleforvaltningen, og der er nedsat en arbejdsgruppe, der skal komme med forslag til en ny organisering. En chef i skoleforvaltningen fortæller:

”Spørgsmålet er, hvordan man kan få en kontaktperson fra fagforvaltningerne til byggerier, der ved noget om skole, ældre og sundhed. (...) Vi vil gerne have den kompetence ind i forvaltningen. Så længe samarbejdet med teknisk forvaltning er godt, er der ingen problemer i, at teknisk forvaltning stort set overtager opgaven, når der skal bygges. Men hvis der fx skal laves besparelser, og man bliver uenige i projektgruppen, så sidder skolen alene med teknikere, og så kan de ringe til forvaltningen, men så ved man det ikke her. Det ville en arkitekt med pædagogisk viden vide.”

Generelt er der her tale om en organiseringsstankegang, der bygger på et forholdsvis klassisk, hierarkisk fagbureaukrati, hvor det er ”eksperterne”, der sætter normer og styrer indholdet i processer, efter at politikere og øverste chefer har lagt meget generelle linjer. I det fagprofessionelle bureaukrati er det typisk kompetencedragningsproblemer mellem fagforvaltninger, der kommer i centrum, som vi ser det her. Der lægges ikke i høj grad vægt på ligeværdighed, dialog og inddragelse, men på ekspertviden som adgang til processer, på formelle beslutningsgrænser og opdeling af arbejdsopgaver mellem eksperterne samt på hvordan hver især får repræsenteret lige præcis deres faglige viden.

Men hvordan foregår styringen så i teknisk forvaltning?

Hvor der i den første etape var tale om en tæt dialog mellem rådgivende arkitekter og projektleder fra teknisk forvaltning, og projektlederen foretrak en ”hands-on” styring af processen (detailstyring), så sker der noget i forvaltningens styringsopfattelse, som tiden går, og en ny projektleder kommer på projektet.

Projektlederen i anden etape foretrækker en form for ”arms-lengths” styring, hvor der kun styres på økonomi og generelle forhold, mens den konkrete styring overlades til de udførende parter. Projektgruppen mødtes en gang om måneden og fik de store linjer på plads. Men dertil kom møder mellem skolelederen og byggelederen fra det vindende arkitektfirma, der i dagligdagen begyndte at styre byggeriet. Så længe de to var enige, og budgettet blev overholdt, var projektlederen fra teknisk forvaltning ikke interesseret i at blande sig for meget i den daglige byggestyring. Forvaltningen havde tillid til det vindende arkitektfirma og overlod gerne styringen til dem, så længe det så

fornuftigt ud. Med tiden mødtes projektgruppen derfor sjældnere, og flere ting blev afklaret umiddelbart mellem skoleleder og den rådgivende arkitekt. Skolelederen begynder da også at deltage i byggemøder (se nedenfor).

Vi ser her en udvikling fra en mere klassisk faglig regelstyring med detaljeret styring til en nyere management netværksstyringstankegang, hvor ”det offentlige” (i dette tilfælde teknisk forvaltning) kun styrer på overordnede ting, især økonomi og principper, mens de udførende parter varetager resten.

I processen oplever man i forløbet et sammenstød mellem forskellige forvaltningsenheder indenfor det tekniske område i kommunen. Det er især brandforholdene, der skaber uenighed. Projektleder i teknisk forvaltning og hos rådgiverne oplever det som en stor svaghed ved forvaltningsstyringen, at ikke alle fra forvaltningssystemet blev inddraget med det samme i sagen, fordi der ikke blev udviklet et fælles ansvar for projektet, og der tit opstod misforståelser. I Munkebjerg sagen kunne man fx med fordel havde inddraget både beredskabsfolk og byggesagsafdelingen fra starten, så havde man måske undgået senere problemer med fx brandsikring, forlyder det fra teknisk forvaltning.

I dette sammenstød internt i forvaltningssystemet, ser vi en klassisk hierarkisk og regelret myndighedsudøvelse støde sammen med netværksstyringens pragmatisme og fleksibilitet i opgaveløsningen. Den klassiske myndighedsudøvelse satte sin autoritet igennem, og det kostede skoleprojektet mange besværligheder og penge at opfylde de snævert fortolkende regler og krav. Her udviklede sig ikke et positivt samspil mellem hierarkisk styring og netværksstyring.

Skoleleder på byggemøder

Den rådgivende arkitekt valgte at tage skolelederen med til byggemøder, for at parterne kunne få indblik i hinandens arbejdsopgaver og problemer, og for at få afklaret sager med det samme. Skolelederen mener, at hans deltagelse i byggemøder gjorde det nemmere at forstå byggeprocessen, og at han bedre kunne snakke direkte med håndværkerne på skolen, hvilket ofte var en fordel. Når skolelederen deltog i byggemøder, blev han en gennemgående person i stort set alle samarbejdsfora, og alle er da også enige om, at han spillede en central og styrende rolle i processen (se næste kapitel).

Omvendt var den rådgivende arkitekt ikke interesseret i, at projektlederen fra ejendomsforvaltningen deltog i byggemøder, som vi ellers så det i Roskilde. Den rådgivende arkitekt mener, at projektlederen fra teknisk forvaltning repræsenterer bygherre og dermed udgør den kontrollerende funktion i processen. Det ville hæmme diskussioner og tillid på byggemøder. På byggemøder ”handles” der, og det ville ikke ske på samme åbne måde med bygherren ved bordet, vurderer rådgiveren.

Hvor en netværksorganisering omkring byggeri typisk består af de rådgivende arkitekter, der deltager i tæt samarbejde med offentlige aktører i styregrupper og arbejdsgrupper, så er det mindre almindeligt i netværksorganiseringerne, at det går den anden vej: at de offentlige aktører deltager i de private aktørers ”møder”, som fx byggemøder. Men det sker både i Trekroner sagen og Munkebjerg sagen. Netværksstyringen breder sig derfor både indad i det offentlige og udad i det private, så feltet i overlappet mellem offentligt og privat styring bliver større.

Konkluderende på organiseringen fortæller byggeleder fra den rådgivende arkitekt, at selve byggestyringen i både første og anden etape gik helt uproblematisk, hvorimod det i andre skoleprocesser kan være meget problematisk og kompliceret. Byggelederen siger, at selvom det har været en lidt ”gammeldags” proces, så var fordelene, at den var behagelig for de deltagende parter. Det er alle de deltagende aktører enige i.

Til gengæld peger den rådgivende arkitekt på et problem med ejerskab til den nye skole, og skolelederen konkluderer også sidst i processen:

”Vi skulle have brugt mere tid på at diskutere – det gik for hurtigt i vores projekt. Der var mange lærere, der sagde: bare vi kunne få malet klasselokalerne osv. De var ikke parate til det store moderniseringsarbejde. Men man kan mærke på folk, at de nyder at komme ud i de gode rum.”.

Den rådgivende arkitekt sammenligner processen med Munkebjergskolen med partneringsprocesser på andre skoler, de har deltaget i og mener, at der er store forskelle og både fordele og ulemper ved de to modeller. I Munkebjerg modellen har de stor indflydelse som rådgivere, og processen er effektiv. Skolen fik også meget for pengene. Mens rådgiverne i en partneringsproces har en meget

mindre rolle og brugerne en langt større rolle. Det pædagogiske kommer til at spille en større rolle, mens det fysiske og arkitekternes tegninger fylder langt mere i den traditionelle model. Det giver et stort ejerskab til byggerierne, og løsningerne bliver mere kreative. Omvendt koster det mange penge at gennemføre de lange dialogprocesser, og de penge tages fra byggerierne. Samtidig er det svært at styre processerne. Den rådgivende arkitekt mener ikke, at den ene model er bedre end den anden, og at det er kommunernes opgave at prioritere, hvad man vil i det konkrete projekt. På Munkebjergskolen skulle der bygges meget for få penge og ved at gøre det traditionelt, fik de meget for pengene.

Opsamling

Munkebjergskolens proces har tydeligvis været præget af på den ene side en regelbunden og formaliseret organisering med en formel hierarkisk struktur, hvor der var enkelte interne forvaltningskonflikter (mellem myndighed og byggestyring), og på den anden side en udpræget lukket og professionaliseret netværksproces omkring udførelsen af byggeriet, hvor der mellem de private og offentlige aktører blev opbygget stor tillid og fælles forståelse af projektet. Altså en kombination af hierarki og netværksstyring, hvor hierarkiet slog tydeligt igennem i den overordnede styring, mens netværksorganiseringen fik lov at udfolde sig på det udførende niveau i en lukket, men effektiv form.

Kombinationen mellem de to styringsformer gav konflikter, når reglerne og myndighedsudøvelsen blev for dominerende, men når styringen antog en "arms-length" management styring, fungerede netværksstyringen fint "i skyggen af hierarkiet". En management orienteret hierarkisk styring kunne dermed godt fungere sammen med netværksstyringen, og netværksstyringsprincippet udbredes til byggemøder, hvor også skolelederen deltager. I denne proces støtter man også, som i Roskilde, en "glidende proces", hvor de offentlige og private parter godt kan deltage på tværs af hinandens møder og opgaver.

I forvaltningssystemet støder forskellige hensyn sammen, og der er overlappede styringsopgaver mellem teknisk forvaltning og skoleforvaltning. Men parterne får dog samarbejdet til at fungere, selvom organiseringsformen ikke opfattes som hensigtsmæssig, og der er ingen tvivl om, at kommunen påtager sig et tydeligt ansvar for processen, samtidig med at der på formelt plan kan placeres ansvar. Det har da også været kommunens mål med den formelle og regelbundne organiseringsform. Processen lever dermed op til kravet om den aktive kommunale styring og

mulige ansvarsplacering, som er en del af karakteristikken for den gode proces, som beskrevet i kapitel 1.

Organiseringsformen må dog generelt betragtes som lukket, ekskluderende og fagprofessionelt domineret med vægt på resultatet, på faglighed og effektivitet i styringen. Der er kun få deltagere i processen, og de deltagende er alle fagfolk. Forældrene er ikke repræsenteret, og på skolen deltager udvalgte fagfolk. Der opstår da også nogle konflikter og klager undervejs i byggeriet initieret af lærere og forældre. Værdien om demokrati og bred inddragelse blev dermed ikke styrende for processen. Kravene om at lade flest mulige komme til orde i processen, at inddrage bredt og skabe bred opbakning og ejerskab til resultatet, der også karakteriserer den gode offentlige byggeproces, blev dermed ikke opfyldt i Munkebjergskolens proces. Og det er indtil videre gået ud over brugen af skolen, der ikke har ændret sig særligt. Både skoleleder, rådgiver og teknisk forvaltning funderer da også over, om skolen vil blive brugt efter hensigten i fremtiden. Det kan kun fremtiden vise.

Vestre Skole: Regelbundet og markant hierarki og mangel på fælles netværksdannelse i styringen

Processen med Vestre Skole startede som en åben og inkluderende netværksproces på skolen før og under konkurrencen med både ledelse, personale, børn og forældre som aktive i diskussioner om fremtidens skole.

Men da projektet skal realiseres, opstår der, som tidligere nævnt, økonomiske problemer omkring projektet, og det får indflydelse på organiseringens og styringens udvikling. Der opstår aldrig et netværkssamarbejde mellem rådgiver og forvaltningssystemet, og hierarkiet var meget markant med stærk regelbunden og kontrollerende forvaltningsstyring. Skolen snævrer deltagelsen ind på skolesiden, men til gengæld opstår der et netværkslignende samarbejde mellem rådgiver og skole. I dette projekt er der en særlig rådgiverorganisering, vi ser nærmere på.

Forvaltning og politikere som formelt byggeudvalg, styregruppe som reelt byggeudvalg og arbejdsgrupper

I Svendborg har man, som i Odense, meget klare regler og traditioner for organiseringen og fordelingen af ansvar i forvaltningssystemet i byggesager. I kommunens styringsvedtægter er det bestemt, at kulturudvalget og skoleforvaltningen er bygherre i forslagsperioden, men efter

bevillingen er givet, overgår bygherrerollen til teknisk forvaltning og bygherrekompetencen til teknisk udvalg. Der holdes dog fælles møder mellem det politiske kultur- og teknisk udvalg både i forhold til den endelige bevilling og licitationen, fordi sagen var så kompliceret.

I det hele taget indtager politikerne en fremtrædende rolle i forløbet. Den politiske udvalgsformand for skoleudvalget gør et stort stykke politisk arbejde for at inddrage ikke blot de relevante politiske udvalg, men også hele byrådet i sagen. Det gør han for at skabe bredt ejerskab og fælles opbakning til det vanskelige projekt. Han spiller en mere fremtrædende rolle i denne sag, end i andre sager, og er ofte involveret i konkrete konflikter i sagens forløb. Formanden for kulturudvalget ved, at sagen kan koste ham dyrt politisk, hvis han ikke sørger for at skabe bred opbakning, og derfor initierer han en politisk proces, hvor der holdes møder dels på tværs af politiske udvalg, og møder mellem alle de involverede parter i sagen. Teknisk forvaltning fortæller, at der på den baggrund opstod en politisk ”team spirit” om, at man i kommunen havde en fælles opgave.

Da kommunen havde besluttet sig til at forsætte projektet efter chokket over den høje pris, etableres en styregruppe, der i praksis skal varetage byggeudvalgsfunktionen. I styregruppen sidder teknisk forvaltnings projektleder som formand, en viceskoleforvaltningschef, skoleledelsen og rådgiver. Kommunen organiserer sig i styregrupper for at håndtere og forebygge samarbejdsproblemer mellem de involverede parter, og projektlederen fra teknisk forvaltning siger: ”Det er en klar model, og den har vi kørt med i 10 år”. I denne styregruppe opstår der dog ikke et netværkssamarbejde mellem forvaltninger og rådgiver, idet man aldrig opnår en fælles forståelse, tillid og respekt mellem parterne. De sidder snarere på hver sin side af bordet i et modsætningsforhold.

Da politikerne har besluttet at fortsætte projektet, beder styregruppen en arbejdsgruppe med de rådgivende arkitekter og skolen om at udarbejde et forslag til et reduceret projekt. Her etableres dermed en netværksgruppe i det yderste udførende led. Skolelederen vælger, at kun få fra skolen skal deltage: ham selv, tillidsrepræsentanten og sikkerhedsrepræsentanten. Han begrundet:

”Det er helt klart et valg fra min side, at vi kun sidder tre fra skolen, da vi skal lave besparelser eller tilpasninger af det vindende forslag. Jeg vil ikke involvere en masse mennesker i et projekt, som jeg ikke aner, om det bliver til noget: hvor mange mennesker skal man inddrage – hvor mange frustrationer skal man sprede? Her må det

handle om, at nogle få sætter sig sammen og bagefter siger, at det her er vi enige om, og det kan alligevel blive et godt projekt.”

Samarbejdet om at udvikle et nyt projekt går godt i arbejdsgruppen, og her udvikles et tæt og lukket netværkssamarbejde, der fungerer til alle parter tilfredshed. I arbejdsgruppen udviklede man et godt arbejdsfællesskab og fælles forståelse af skolen. At opgaven i så høj grad blev overgivet til arbejdsgruppen, blev af skolen oplevet som en tillidserklæring fra forvaltningens og politikernes side.

Da arbejdsgruppen har fremlagt sine projektforslag og politikerne valgt imellem dem, skal hele projektet projekteres på én gang. I den forbindelse oprettes en række nye arbejdsgrupper, der tager fat på detailplanlægningen af skolen. Her kommer skolens personale og faglærere til at deltage sammen med de rådgivende arkitekter. Skolelederen deltager ikke, men sidder i styregruppen, der samler alle forslag og tager stilling til et samlet forslag, der kan udbydes i licitation. I begyndelsen af processen nedsættes dermed mange arbejdsgrupper for at inddrage flest muligt. Men forældrene deltager ikke.

Samarbejdet i de fælles arbejdsgrupper mellem rådgivere og personale fungerer godt, ifølge alle parter. Skolen føler, der bliver lyttet til dem, og at arkitekterne er dygtige til at omsætte deres ønsker til mulige løsninger. Skolelederen siger:

”De små grupper sidder sammen med rådgiverne og bearbejder tingene, og så prøver vi at samle sammen til sidst. Hvor vi ikke kan opfylde alle ønsker. Men det er en ordentlig proces.”

Denne del af organiseringen på det udførende niveau bærer tydelige præg af en åben netværksproces med mange deltagere, hvor der udvikles fælles forståelse og tillid mellem parterne.

Arbejdsgrupperne fungerer i projekteringsperioden, hvorefter styregruppen overtager arbejdet med projektet i resten af forløbet. Til sidst i forløbet træffer skolelederen stort set selv de fleste beslutninger for at blive færdig i en fart.

Organiseringen i denne proces var dermed funderet i traditioner med klare rolle- og ansvarsfordelinger i forvaltningssystemet. Der udvikler sig ikke et netværkssamarbejde på styringsniveauet mellem forvaltninger og rådgiver, men det sker til gengæld på det udførende niveau mellem rådgiver og skole. I begyndelsen var der tale om en åben netværksproces, men siden blev den mere lukket jo større problemer, der opstod i byggeriet.

Hvorfor er skolebestyrelsen ikke med?

Skolebestyrelsen kommer ikke med hverken i styregruppe eller arbejdsgrupper. Skolelederen vælger at lade dem orientere på skolebestyrelsesmøder af to årsager. Den ene er, at møderne foregår i forældrenes arbejdstid, så de ikke kan komme, og at skolelederen ikke mener, de ville være interesserede. Den anden grund er, at skolelederen ikke mener, at de kan bidrage med noget til netop den proces:

”Jeg har det lidt sådan, at man skal vide noget om skolen og hvordan undervisningen skal foregå efter et moderne læringsprincip, hvis man skal deltage i det her. De var med på temadag og i projektgruppen først, men ikke i den vanskelige proces, der blev håndteret undervejs.”

Skolebestyrelsen har da heller ikke noget særligt ønske om at deltage yderligere i processen, da de heller ikke mener, at de kan bidrage med meget i den tekniske del af processen (det uddybes i de næste to kapitler).

Markant hierarkisk og kontrollerende styring

I teknisk forvaltning udnævnes en projektleder, der bliver den gennemgående person i hele forløbet og er formand for styregruppen. Da sagen er kompliceret, inddrages projektlederens chef dog ofte i løsning af problemer. Projektlederen fra teknisk forvaltning har desuden direkte forbindelse til det politiske udvalg.

Skolen oplever hele vejen igennem et godt forhold til teknisk forvaltning og føler stor opbakning fra dem. Skolelederen fortæller, at de har samme opfattelse af tingene og er enige i den politik, der skal føres i sagen. Skoleforvaltningen spiller en mere tilbagetrukket rolle i realiseringen af byggeriet, men indgår også i den fælles forståelse af projektet. Skolelederen siger:

”Vi hjælpes ad. Der er en lang række opgaver, der skal løses, og så må vi hjælpes ad. Det gør vi. Det er et eksemplarisk samarbejde både i og udenfor styregruppen.”

Indenfor det kommunale system, opstod dermed en fælles forståelse og stor enighed om projektet, hvor både skole, forvaltninger og politikere står sammen om projektet. Igen har man dog problemer med myndighedsudøvelsen, idet brandmyndigheden ikke ville godkende projektet, før der blev lavet omfattende ændringer.

Teknisk forvaltning indtog en meget aktiv styringsrolle i denne proces som bygherre. Også mere aktiv end de normalt ville gøre. Det gør de af flere grunde. Dels fordi det var en vigtig sag for Svendborg kommune, som det siges, dels fordi de ville sikre sig, at bygherrens ønsker blev opfyldt.

Den aktive styringsrolle tager hurtig form af en kontrollerede og regelbunden styring (uddybes i næste kapitel), fordi teknisk forvaltning ikke havde tillid til rådgivernes evne til at styre projektet. Problemerne var mangeartede undervejs. Men det grundlæggende problem var, at ingen af parterne havde tillid til hinanden eller tro på, at den anden part kunne løse sin opgave godt nok. Problemerne blev ikke diskuteret eller løst i fællesskab, i stedet forventede man, at den anden part løste sine egne problemer. Kommunikationen om vanskelige sager blev da også hurtigt skriftliggjort. Efter den første etape aftalte man et evalueringsmøde på teknisk forvaltnings foranledning. Alle oplevede det som et godt møde og regnede med, at frem over ville samarbejdet blive bedre. Det skete dog ikke. Samarbejdsproblemerne fortsatte og blev værre gennem hele processen.

Teknisk forvaltning har mange anker mod rådgiverens måde at styre projektet på, og mener generelt ikke, at rådgiver accepterede den økonomiske og regelbundne styring, som forvaltningen holdt sig til. Men også rådgivers vilje eller evne til at se sagen fra kommunens side nævnes som mangelfuld. Projektlederen fra teknisk forvaltning siger desuden:

”Det er også noget med forventningerne, man skal tage fat i sådanne processer. De (rådgiver) siger, at vores forventninger er for høje. Men deres opgave er at lave projektet indenfor vores (økonomiske) ramme.”

Forvaltningens projektleder endte med at bruge mange timer på projektet, og jo længere hen i processen, man kom, jo tættere fulgte teknisk forvaltning projektet.

Rådgiveren mener ikke, at kommunen samlet set bakkede projektet op, men at hver part havde sin kæphest og ikke så projektet som et fælles projekt. Især var der problemer med myndighedsudøvelsen i kommunen og rådgiver mener, at kommunen burde have lavet en ”lex Vestre” for at få gennemført projektet uden de store problemer med fx brandsikring. Han siger om kommunen som en samarbejdspartner med mange interesser og krav:

”Vi sidder overfor mange parter på bygherresiden. Skolen som kun vil tale pædagogik og ikke økonomi. Teknisk forvaltning som skal styre det. Styregruppen og så skoleforvaltningen. Dertil kommer kulturudvalget. Vi har prøvet at have dem alle sammen samlet. Det er lidt svært, selvom projektlederen fra teknisk forvaltning er talerør, ligesom jeg er det.”

Rådgiver peger desuden på kontraktforholdene mellem rådgiver og kommuner som betydende. Her blev rollefordelingen mellem kommune og rådgiver fastlagt samt ydelsernes omfang fra rådgiverside. Der var dog ikke enighed om fortolkningen af disse forhold, og i teknisk forvaltning mener man, at sådanne kontraktforhold kan fortolkes på flere måder. Rådgiver peger sidst på det generelle problem i byggeprogrammet, at der ikke var overensstemmelse mellem byggeprogrammets krav og de økonomiske rammer, hvilket skabte problemer i hele processen.

Generelt siger rådgiveren fra de vindende arkitektfirmaer med et tilbageblik på processen:

”I denne sag har der været delepisoder, hvor vi har svært ved at forstå hinanden. Underligt, vi taler dog samme sprog, men hvor det har været svært at få tilkendegivet, hvad bygherre mener.”

Forklaringen på det dårlige samarbejde er altså, at der allerede i udgangspunktet opstår mistillid og modsætninger mellem parterne, og at begge parter ”sætter sig på hver sin side af bordet”.

Konflikten fra konkurrencen mellem kravene i byggeprogrammet til konkurrencen og kommunens økonomiske ramme fortsætter ind i processen. Parterne har svært ved at forstå hinanden, og

mistillid avler tydeligvis mere mistillid. Styringen fra forvaltningsside antager hurtigt den ordregivende og regelbundne karakter, der bliver mere markant, som tiden går og problemerne forværres.

Rådgiverorganisering

Teknisk forvaltning peger på rådgivernes interne organisering som en del af styringsproblemet. Rådgiverne nævner da også selv den interne organisering i den vindende arkitektgruppe som et problem. Gruppen bestod nemlig af en totalrådgivergruppe på tre arkitektfirmaer, tre underrådgivere og en landskabsarkitekt. Som den rådgivende arkitekt fra den vindende arkitektgruppe siger i begyndelsen:

”Vi er mange, og det kan godt ende med at være et problem.”

Og det blev det. Rådgiveren fra arkitektgruppen fortæller, at der opstod samarbejdsproblemer og problemer med arbejdsfordelingen internt, og at man ikke i udgangspunktet havde klare retningslinjer eller intern kontrakt om rollefordelingen. I begyndelsen deltog mange parter fra rådgivergruppen i møder, og det kostede mange ressourcer. Projektleder fra teknisk forvaltning siger:

”Der skal fragtes syv firmaer over hver gang, der skal holdes møde, derfor er vi taget til København. Det koster mange ressourcer, at der er så mange mennesker. Vi havde forventet, at de havde en projektleder, og at vi havde kontakt til ham. Men der er åbenbart en aftale, så der kommer mange.”

I begyndelsen blev rådgiverlederrollen flyttet mellem firmaerne, og det skabte forvirring. Men det blev forholdsvis hurtigt én bestemt person, der påtog sig rollen. Han bliver den gennemgående person i projektet.

På opfordring fra teknisk forvaltning, bliver der desuden ansat en lokal arkitekt til at føre tilsyn med byggeriet, da teknisk forvaltning mener, at den fysiske afstand mellem byggeri og arkitektfirma udgjorde et problem. Men der opstod også samarbejdsproblemer mellem den lokale arkitekt og teknisk forvaltning. Teknisk forvaltning mener ikke, at byggelederen tilgodeså kommunens ønsker, og at han brugte for lidt tid på projektet. De ville gerne have byggelederen udskiftet. Teknisk

forvaltning var dog også klar over, at byggelederen blev presset hårdt fra mange sider og blev en del af konflikten mellem rådgiver og teknisk forvaltning. Rådgiverne mener, at der blev stillet urimelige krav til byggelederen og fastholdt den lokale byggeleder. Det gjorde ikke samarbejdet bedre i resten af processen.

Der er ingen tvivl om, at den uklare rådgiverorganisering har været et af de elementer, der har påvirket styringen af processen negativt. Rådgiver siger da også selv med tilbageblik på processen, at firmaet ikke igen i større byggeprojektet vil gå ind i en tilsvarende konstruktion med så mange aktører, især ikke uden klare rolle- og ansvarsfordelinger.

Som en opsummering på organiseringen og processen, siger projektlederen fra teknisk forvaltning:

”Vi vil gerne have et andet samarbejde fremover. Vi bruger for meget tid på konflikter, det er al for tidskrævende. Politikerne har spurgt, om der dog ikke er andre måder, vi kan gøre det på. Derfor arbejder vi med partnering nu. Her fokuserer man ikke på produktet, men på processen (...). Det tror vi er sagen. Det havde været velegnet til at bygge fremtidens folkeskole på. De næste skolerenoveringsprojekter bliver helt sikkert med partnering ud fra de dårlige erfaringer med Vestre Skole.”

Den store begejstring for partnering modereres dog noget med tiden, fordi også denne organiseringsform viser sig at have sine problemer. Men citatet illustrerer tydeligt de problemer, kommunen oplevede i sagen om Vestre Skole.

Rådgiver ønsker da heller ikke at opleve tilsvarende styringsproblemer og modsætninger mellem kommune og rådgiver igen, men peger på, at partnering måske også har at gøre med de mennesker, der indgår i det, så det ikke er sikkert, at man undgå konflikter og modsætninger ved at vælge denne organiseringsform. Rådgiver har dog ikke selv erfaring med partnering.

Opsamling

Forløbet med Vestre Skole har været det mest komplicerede styringsmæssigt, fordi der opstod mange problemer i byggeriet og mange konflikter mellem kommune og rådgiver. Problemet med afstanden mellem byggeprogrammets krav og kommunens økonomi fra konkurrencen påvirker processen med at realisere skolen. Der udviklede sig aldrig en fælles netværksstyring med gensidig

tillid og fælles forståelse mellem bygherre og rådgiver. Der opstod en række af de styringsproblemer, der generelt beskrives ved byggerier, og de traditionelle konfliktredskaber, som fx skriftlighed og vægt på kontraktforhold og regler, kom i anvendelse. Her var ingen balance mellem forskellige hensyn og værdier, og alle er enige om, at styringen og processen ikke var god eller hensigtsmæssig.

Kommunens organisering er regel- og traditionsbunden, og internt fungerer den uden problemer. Der opbygges internt en fælles forståelse af projektets styring. Kommunen styrer gennem det markante hierarki med tæt overvågning og kontrol af rådgiverarbejdet og byggeriet, fordi de ikke har tillid til rådgiverne, og parterne påvirkes negativt af den anden parts styring og forstærker hver især deres respektive måde at styre på. Kommunen indtager altså en meget aktiv bygherrerolle med klar rolle- og ansvarsfordeling, som er et kriterium for den gode proces, beskrevet i kapitel 1, men måden den aktive rolle udøves på, opleves ikke som hensigtsmæssig for hverken kommune eller rådgiver. Det er dog klassisk i netværksstyringen, at ved væsentlige styringsproblemer griber politikere og administratorer ”tilbage” til de traditionelle hierarkiske styreformer, fordi de er kendte og skaber sikkerhed i styringen.

Netværksstyringen finder vi kun på det udførende niveau mellem skole og rådgiver. Her opstår en forholdsvis åben netværksproces. Der udvikles fælles forståelse og tillid om det faglige aspekt i processen. Men som konflikterne spidser til, bliver også denne netværksproces mere lukket. Den tillidsbaserede netværksproces forsøges adskilt fra den konfliktfyldte bygherre-rådgiverrelation. Det er generelt en meget udbredt strategi i situationer, hvor hierarki og netværk støder sammen. Man forsøger at skabe et frirum for netværksstyringen omkring den konkrete opgaveløsning ved at udvælge bestemte områder og emner, der overlades til det udførende niveau, og hvor man opnår den ønskede synergieffekt af samarbejdet mellem de forskellige parter. Det lykkedes i denne sag, og måske var det afgørende for, at projektet blev realiseret. Havde konflikten fra forvaltningssystemet bredt sig til skoleniveauet, var projektet sandsynligvis kuldsejlet tidligt i processen.

Konklusion

I kapitlet præsenteres tre meget forskellige måder at organisere og styre en byggeproces på. Ingen af kommunerne har brugt skolekonkurrencerne som en mulighed for at afprøve nye organiserings- og

styringsformer, men har stort set gjort, som de plejede i de tre processer. Kapitlet viser, at kommunernes valg af organiseringsform i høj grad er ”sporafhængig”. Tidligere gode eller dårlige erfaringer med byggeprocesser har ført til særlige organiseringer, der påvirker de tre processer. Samtidig påvirkes de tre kommuner selvsagt af de nye styringsvilkår og styringsdiskussioner på feltet, og forsøger at inddrage og tilpasse nye organiseringer til den særlige kontekst.

En generel konklusion på kapitlet er derfor, at der ikke er én organiserings- eller styringsform, der vil løse alle styringsproblemer. ”Alle styringsforsøg har indbygget en potentiel risiko for fiasko”, som en af netværksstyringens faddere siger (Jessop 1998). Nye organiseringsformer dukker op og bliver modefænomener, som mange afprøver, og så viser de sig også at have problemer. Fx var partnering ”på mode” under skolebyggerierne, som det nye vidundermiddel i styringen. Men også partnering viser sig at have sine problemer.

Derfor er anbefalingen, at både kommuner (bygherre) og rådgiver:

- § Løsriver sig mere fra sporafhængighed og traditioner (”vi plejer-syndromet”),
- § Bevidst vælger organisering og styring ud fra kontekst og opgave,
- § Går fra at tænke organisation og resultat til at tænke opgave, organisering og proces,
- § Vælger det rette styringsmix med kombinationer af forskellige organiseringer og styringsformer

I kapitlet er der sat fokus på organisering og styring i spændingsfeltet mellem hierarkisk styring og netværksstyring, fordi det er to væsentlige styringsdynamikker, der påvirker både offentlig og privat styring i disse år. I de tre kommuner ser vi forskellige typer af kombinationer mellem hierarkisk styring og netværksstyring med hver deres fordele og ulemper, som giver grundlag for en mere nuanceret beskrivelse af forskellige udviklingsretninger i det ovennævnte spændingsfelt. Tydeliggørelsen af denne nuancering giver et godt grundlag for at træffe eksplicitte valg om det rette styringsmix i en given offentlig byggeproces.

Forskellige styringsmix

I kapitlet er der præsenteret tre forskellige kombinationer af hierarkisk styring og netværksstyring med hver deres fordele og ulemper. I det følgende rendyrkes disse kombinationer for at tydeliggøre forskellene:

Det forhandlende og integrerende hierarki med en bred og åben netværksproces:

- § Flad styringsstruktur
- § Skiftende organisering efter behov
- § Glidende overgange i organiseringer
- § Metastyring
- § Alle relevante parter inddrages

Fordele:

Stor tilfredshed og opbakning
Stort engagement
Aktiv kommunestyling
Balance mellem værdier

Ulemper:

Overlappende styringsopgaver
Uklar rolle- og ansvarsfordeling
Koordineringsproblemer

Trekronerskolens proces illustrerer denne styringsform, og i den første fase så man især de omtalte ulemper, der generelt understreges ved netværksstyring. Netop ligeværdighed og det fælles ansvar underminerer muligheden for én aktør til at dominere og for at placere ansvar. Det kan skabe manglende legitimitet til de offentlige beslutninger og resultatet af processen. Da teknisk forvaltning overtager sagen i Roskilde, sætter hierarkiet sig dog igennem, og styringen, koordineringen samt ansvarsplaceringen bliver klar igen, *selvom* man fastholder samme struktur og også glidende processer, hvor parterne går ind over hinandens arbejdsområde.

Det bemærkelsesværdige i processen senere hen er derfor *måden*, hierarkiet sætter sig igennem på. Det er her, det forhandlende og fleksible hierarki med *metastyring* kommer ind. Metastyring indbefatter en indirekte styringsform, hvor man bevarer en form for selvstyring i netværksorganiseringen, så synergi og engagement bevares, men hvor der styres mere på proces end på indhold, men også på rammer og målsætninger, og ikke mindst på holdninger og værdier osv. Der styres med dialog og argumenter frem for med ordrer og autoritet.

Frem for at den kommunale forvaltning mister styringen eller griber tilbage til klassiske hierarkiske styringsmidler, når der opstår problemer i netværksstyringen, er metastyring en alternativ mulighed.

I processen med Trekronerskolen så vi metastyring i udfoldelse, da teknisk forvaltning overtager styringen, og anvendelse af denne styringsform må tilskrives en del af æren for projektets succes. Det forhandlende og fleksible hierarki fungerer godt i kombination med de åbne og inddragende netværksprocesser. Da kommunen påtager sig en aktiv styring lever processen generelt op til de krav, der i kapitel 1 opstilles for den gode proces.

Markant hierarkisk management styring med en professionaliseret og lukket netværksproces:

- § Fagteknokratisk organisering
- § Regelbundethed og formalitet
- § "Arms-length" styring
- § Adskillelse politik og udførelse
- § Få udvalgte deltagere med fælles forståelse

Fordele:

Kompliceret projekt gennemføres hurtigt
 Effektiv og nem proces
 Aktiv kommunal styring
 Klar ansvars- og rollefordeling
 Faglighed står centralt

Ulemper:

Ikke bredt ejerskab
 Ikke bred opbakning
 Konflikter med "omgivelser"
 Uklar brug af projekt ift. hensigt

Munkebjergskolen illustrerer denne proces, og den viser, at kombinationen mellem en lukket netværksproces og en management præget hierarkisk styring fungerede fortrinligt sammen. Den effektive og professionaliserede styring var i højsædet både i kommune og hos rådgiver, og man fandt en fin balance mellem faglighed og effektivitet, mens den demokratiske inddragende værdi fik mindre betydning.

Også her ser vi problemer, der svarer til generelle problemer i netværksstyringen. De lukkede processer er meget effektive til at få gennemført vanskelige beslutninger eller projekter, men der opstår typisk konflikter undervejs og problemer med legitimiteten samt brugen af projekterne. I dette tilfælde er brugen af skolen afgørende for at få realiseret fremtidens folkeskole. På disse punkter lever processen med Munkebjergskolen altså ikke op til at være en god proces.

Markant hierarkisk, kontrollerende styring og åben netværksproces på udførerniveau:

- § Formel hierarkisk organisering
- § Regelstyring og formalitet
- § "Hands on" kontrol styring
- § Adskillelse af offentligt og privat
- § Adskillelse af hierarki og netværk
- § Mange formelle og professionelle deltagere

Fordele:

Aktiv kommunestyling

Klar rolle- og ansvarsfordeling

Opgave udføres trods konflikter

Ulemper:

Konfliktfyldt proces

Ressourcekrævende proces

Stor utilfredshed med proces

Realiseringen af Vestre Skole illustrerer denne proces, og kun få af netværksstyringen principper slår igennem. I forvaltningsstyringen er der tale om udpræget hierarkisk og kontrollerende styring, mens netværksprincipperne kun slår igennem på udførerniveau mellem skole og rådgiver, og det er da også den del af processen, der betragtes som den mest succesfulde. De to styringsformer holdes dermed adskilt i praksis for at sikre det gode samarbejde om skolens faglige udtryk og indhold. Det er en generelt anvendt strategi, når styringsformer kommer i konflikt med hinanden (Jørgensen 2002), og i tilfældet med Vestre Skole en succesrig strategi. Generelt fandt man aldrig i denne proces balancen mellem værdierne om effektivitet, faglighed og demokrati i styringen, og man var hele tiden uenige om, hvordan de skulle vægtes. Der er ingen, der mener, at der var tale om en god proces, og den lever da også kun op til kriterier om en god proces fra kapitel 1 ved den aktive kommunale styring og den klare ansvarsplacering. Måden det sker på, skaber dog hverken opbakning, engagement eller tilfredshed.

De særlige offentlige styringsbetingelser

Ser man på tværs af de tre organiseringer og styringsprocesser er der forskellige emner, der træder frem som særligt vigtige at forholde sig til i en styringssituation. Man kan argumentere for, at disse emner er særligt vigtige i en offentligt beslutningsproces, men det betyder ikke, at de er uvæsentlige i private byggeprocesser.

Beslutningskompetence: Alle de styrende aktører er enige om, at jo mere kompetence og ansvar, der ligger på det praktisk udførende niveau, jo mere effektiv og tilfredsstillende opleves styringen. Øvre beslutningsniveauer kan indgå i konkrete sager, men der skal helst være direkte adgang til og dialog mellem de øvre beslutningstagere (fx chefer og politikere) og de udførende (især projektledere). Det skaber hurtige og effektive beslutningsgange.

Deltagerkreds på forvaltningsside: ”Den kommunale forvaltning” består af mange parter og skal varetage forskellige styringshensyn. Alle betragter det som afgørende at få etableret organiseringer, hvor alle relevante parter og hensyn bliver repræsenteret fra starten i processen, så man ikke støder ind i for mange samarbejdsproblemer. I de tre processer har der især været sammenstød mellem skoleprojektledelser og (brand)myndighedsafdelinger. En integrerende netværksorganisering kan måske forhindre disse sammenstød og udvikle fælles forståelser.

Styringsroller: Kapitlet viser, at en klar rolle- og ansvarsfordeling fra starten både i forvaltninger og i forhold til rådgivere er afgørende for at få gode processer. Alle ser det som afgørende, at der fra starten etableres et tæt samarbejde mellem skole- og teknisk forvaltning gennem forskellige former for projektorganiseringer. Men der efterspørges entydigt en mere tydelig skoleforvaltningsrolle under udførelsen af projekterne, hvor teknisk forvaltning typisk overtager styringen. Under udførelsen opstår mange principielle og pædagogiske problematikker, som overlades til skolelederen. I de tre kommuner mangler alle skolelederne en større opbakning fra skoleforvaltningsside, når der skal træffes beslutninger af den karakter. Styringsroller uddybes i næste kapitel.

Brugergruppen: I alle tre projekter er man generelt enige om, at det er afgørende for gode processer at inddrage brugerne. Der er dog forskellige opfattelser af, hvor bred brugergruppen skal være. I princippet støtter alle, at personalet helst skal inddrages bredt på en skole, selvom det af andre grunde ikke sker i alle processer. Men der er ikke enighed om, hvor stor en rolle andre personalegrupper end lærerne skal have. Især pædagogerne inddrages ikke særligt i styring af projekterne. Men dertil kommer to andre grupper: nemlig forældre og elever. Deres deltagelse afvises helt i to af projekter med begrundelser om at de ikke kan bidrage til noget under udførelsen. Kun i Trekronerskolens proces inddrages forældrene aktivt, og skal vi tage de fem kriterier om den

gode proces fra kapitel 1 rapportstaveligt, så må en anbefaling set udefra være, at processerne må basere sig på inddragelse af hele skolens brugergruppe – og det indbefatter både forældre som skolens formelle beslutningsaktører i skolebestyrelsen og eleverne. Det vender vi tilbage til i de næste kapitler.

Kapitel 6: Nye lederroller

I de tre skolebyggeprocesser er der mange forskellige forventninger til, hvem der skal have hvilke roller i processen, og hvordan de enkelte roller bør udføres. Desuden er der kritik af, at nogle ikke opfylder deres roller godt nok, og dermed skaber problemer for samarbejdet, samtidig med at der opstår rolleklarhed i dele af processerne.

I kapitlet sættes fokus på rollerne i den overordnede ledelse af skolebyggeriet i de tre kommuner. Det er her, at samarbejdet mellem offentlige og private aktører står sin prøve, og erfaringer viser, at fungerer dette samarbejde ikke på ledelsesniveau, kan det give problemer i udførelsen. Det er i den overordnede ledelse af processerne, at der fra den kommunale side skal skabes forbindelse mellem politikere, forvaltning og skoler, og fra den private side at der skal skabes forbindelse mellem rådgivere og de udførende byggeaktører. Kapitlet beskæftiger sig kun med rolleudøvelsen hos de kommunale ledende aktører og hos rådgiverne.

Roller hænger tæt sammen med organisering og styring, som vi har beskæftiget os med i forrige kapitel. Derfor har kapitlet allerede lagt grunden til rollebeskrivelserne, men her uddybes de nærmere og diskuteres i forhold til aktørernes mulighed for at påvirke rolleudviklingen. Bestemte organiseringer, strukturer og regler sætter rammer for og skaber forventninger til rolleudøvelsen: Det skaber et mulighedsrum for rolleudøvelsen, men i praksis skal dette mulighedsrum fortolkes af den enkelte rolleudøver, det være sig fx teknisk forvaltnings projektleder, rådgiver og skoleleder. I fortolkningen af rammer og regler er der altid mulighed for den enkelte til at påvirke rolleudøvelsen, så man ikke blot bliver rolletager, men også rollemager. Henvisningen til organiseringer, strukturer eller regler for ens rolleadfærd, er derfor ikke den hele forklaring på aktørernes rolleadfærd. I kapitlet skal vi se på, hvordan de forskellige ledende personer udøver deres lederrolle i skolebyggeprocessen.

Kapitlet indledes med en præsentation af de generelle diskussioner om nye rolleudviklinger i ledelse af netværks- og byggeprocesser med opstilling af modeller over rollevarianter. Det danner grundlag for efterfølgende at diskutere og karakterisere den konkrete rolleudøvelse i de tre

processer. Sidst konkluderes på rolleudviklingen, og rolleudøvelsen diskuteres i forhold til kriterierne om den gode proces.

En synlig netværksledelse

I litteraturen om byggeledelse er det fælles budskab, at de gamle ledelsesroller udgør et problem for byggeprocesser. Man skal væk fra en passiv bygherrerolle, der læner sig op ad rådgivere og ikke engagerer sig, væk fra den uklare ansvarsfordeling mellem mange parter, der ikke tager fælles ansvar, væk fra uklare bygherre- og brugerinteresser, der først bliver klare for sent i processen osv. Man skal væk fra rådgiveres traditionelle forretningsførerrolle, der er stedfortræder for den passive bygherre, og væk fra den tekniske rådgivning som den eneste relevante rådgivning (By- og Boligministeriet 2001b, Bang 2000, Bertelsen 2003).

Ser vi i litteraturen om forvaltningsledelse, er det fælles budskab, at man skal væk fra den traditionelle hierarkiske lederrolle i kommunen, væk fra "den for bordenden siddende" ordregivende og regelstyrende administrative chef, man skal væk fra fagforvaltnings"konger", der kun orienterer sig mod egen forvaltnings interesser og væk fra den entydige fagprofessionelle lederrolle, der kun orienterer sig mod eget fag og egne faggrupper (Sehested 2003c, Jespersen 1996, Lundquist 1993).

Konklusionen på den baggrund er, at hvis fx nye organiseringsformer skal fungere efter hensigten i byggeprocesser, må de kobles med udøvelsen af en mere synlig fælles ledelse - en ledelse der ser anderledes ud, end man er vant til i de traditionelle processer, og som lægger op til nye roller for både bygherre, brugere og rådgivere (Kickert m.fl 1997, Heffen, Kickert og Thomassen 2000, Erhvervs- og Boligstyrelsen 2002a, Thomassen og Clausen 2002).

Der er mange fællestræk mellem ledelsesdiskussioner indenfor forvaltningsteorien og byggeledelsesteorien. I det følgende illustreres, hvordan de kan supplere hinanden.

Den aktive bygherre

I byggelitteratur om nye organiseringsformer i byggeriet beskrives behovet for en ny mere aktiv bygherrerolle, hvor bygherren skal indgå tidligt og mere aktivt i selve byggeforløbet, skal blive en

mere professionel efterspørger med klare mål og ønsker, samt være forandringsagenten, der får de øvrige byggeaktører til at prøve nye arbejds- og samarbejdsformer og udvikle en ny byggekultur (By- og Boligministeriet 2001a/b, Bang, 2000, Erhvervs- og boligstyrelsen 2002a, Dræby 2003). Det hævdes videre, at det er bygherren, der som den gennemgående og ansvarlige part skal sørge for, at der skabes forskellige typer af værdier, der knytter sig til etik, proces, produkt og drift for at opnå det bedste resultat af byggeriet. Det er også bygherrens ansvar at inddrage brugerne i processen og påtage sig at få etableret samarbejde mellem de mange relevante parter i forløbet, beslutte samarbejdsform, sammensætte teams og ikke mindst følge op, kontrollere og justere på processerne (Erhvervs- og Boligstyrelsen 2002a, Dræby 2003).

Kobler man specifikt partnerings-litteraturen på, støder man på begrebet processtyrer og facilitator som en ny vigtig rolle i ledelsen. Der præsenteres forskellige egenskaber, som ledelsen må besidde. Ledelsen skal være samarbejds- og dialogorienteret. Den skal skabe en tillidskultur, og den skal være konsensusøgende og opbygge fælles forståelser. I denne litteratur tales der både om en samarbejdsorienteret nøgleperson, der kan gå igennem hele processen, og om en facilitator eller proceskonsulent, der kan varetage enkelte opgaver såsom at styre workshops, seminarer og teambuilding i partneringsprocessen. Der er forskellige opfattelser af, om processtyringen skal være en del af bygherrerollen eller hentes fra en ekstern tredje instans (Erhvervs- og Boligstyrelsen 2002a, By- og Boligministeriet 2001a, Thomassen og Clausen 2002). Men det tydeliggør procesaspektet i den nye bygherrerolle, som en nødvendig del af den nye netværksledelse.

Den aktive bygherre skal:

- § Være samarbejds-, dialog-, og konsensusorienteret
- § Sørge for at der opstilles klare mål og værdier for byggeriet, samt succeskriterier for gennemførelsen
- § Skabe og tilrettelægge dialog med (og eventuelt mellem) alle relevante parter
- § Planlægge proces og organisering i forhold til opgave og mål/værdier
- § Udvikle redskaber og kompetencer til at styre processer, opbygge fælles værdier og forståelser og løse konflikter
- § Anvende den faglige tekniske byggeviden til at skabe det bedste produkt.

Der efterspørges altså en ny synlig, aktiv og engageret bygherrerolle hos kommunerne, hvor bygherren/kommunen har ansvaret ikke blot for produktet, men også for *at skabe og styre de gode samarbejdsprocesser*, der fører frem til det gode produkt. Her ser vi en eksplicitering af nogle af de proceskrav, der er opstillet indledningsvist i kapitel 1. Der er et sammenfald på punktet om (1) at kommunerne som bygherre skal påtage sig styringen og sørge for, at den gode proces kommer i centrum, (2) at kommunerne skal skabe dialog mellem alle relevante parter og dermed sørge for, at de bliver inddraget og hørt i processen, og (3) at der både skal opstilles og balanceres mellem forskellige værdier og mål i opgaven.

I forvaltningslitteraturen taler man tilsvarende generelt om en ny netværkslederrolle, der skal matche netværksstyringen. Her finder vi flere af de ovennævnte karakteristika:

Netværkslederen skal være:

- § Samarbejds- og dialogorienteret,
- § Skabe konsensus og fælles forståelse,
- § Være processtyrer og facilitator,
- § Integrere relevante aktører og værdier i processer

(Rhodes 1997, Kickert et al. 1997).

Den nye offentlige bygherrerolle kan derfor også kaldes for en netværkslederrolle, og netværkslederen kan opfattes som en generel betegnelse for, hvordan ledelse kan forstås i processer, der har netværkskarakter.

Men der kommer også andre forslag i byggelitteraturen om at omdanne kommunernes bygherrerolle til en ren køberrolle, så kommunerne køber færdige produkter og lader andre om at ”producere”, eller benytter sig mere af professionel bygherrerådgivning (By- og Boligministeriet 2001a). Det peger på en *management præget* bygherrerolle, hvor den offentlige bygherre blot styrer på økonomi, rammer og målsætninger – hvilket er omtalt som ”arms-length” styring i forrige kapitel, og overlader selve gennemførelsen til de reelt udførende og berørte parter (Klausen og Ståhlberg 1998: 12). Her er det bygherres opgave at koncentrere sig om resultat og målopfyldelse og ikke om processen. Bygherrerollen som køber uddybes i modellen nedenfor under managerrollen.

De to meget forskellige forslag til en ny bygherrerolle: Den aktive bygherre som netværksleder eller som køber og manager, er begge mulige at udøve indenfor netværksstyringen. Men som det fremgår af modellen nedenfor, ligger der to meget forskellige værdier til grund for de to forslag til en ny bygherrerolle, hvor den første understøtter en demokrativærdi, mens den anden understøtter en effektivitetsværdi (se nedenfor). Vi ser begge rolletyper repræsenteret i de tre kommuner, og derfor uddybes diskussionen under de konkrete beskrivelser af rolleudøvelsen.

Når vi i det følgende beskæftiger os med en ny synlig ledelse i byggeprocesser, inkluderer det også rådgiverrollen. Det siger sig selv, at skal bygherrerollen forandres i ovennævnte retning, kræver det tilsvarende ændringer i rådgiverrollen, ellers får man konstante rollekonflikter om opgave- og ansvarsfordeling i processen. I byggelitteraturen taler man da også om den nye interaktive rådgiverrolle, der kan ”matche” den nye aktive bygherrerolle.

Den interaktive rådgiver

Bertelsen (2003) har opstillet fem rådgiverroller og kompetencer, som han finder vigtige at udvikle, hvis de professionelle private rådgivere skal bevæge sig ind i en ny interaktiv rådgiverrolle.

Rådgiverrollerne bygger eksplicit på normer sat ”udefra”, for at definere den gode rådgiverrolle. Vi skal se, hvad de indeholder, og hvordan de forholder sig til kravene ovenfor til bygherren.

Kravene er knyttet til forskellige faser af og opgaver i et byggeri. De kan udøves af en enkelt rådgiver – en multirådgiver – eller fordeles på flere personer.

Interaktive rådgiverroller og kompetencer:

- § Planlægningsrådgivning, i forhold til den kommunale plan- og beslutningsproces, hvor det politiske mål- og værdigrundlag fastlægges
- § Bygherrerådgivning, der støtter bygherreinteresser med kravformuleringer samt evaluering og kontrol - en aktiv sparringspartner med den aktive bygherre både om byggefaglighed, økonomi, jura og ledelse

- § Procesledelsesrådgivning, der afstemmer forventninger i processer mellem interesser, krav og resultater og tager sig af den samlede ledelse af hele byggeforløbet - proceslederen kan både være ansat hos bygherrerådgiver, rådgiver eller entreprenør
- § Den gammelkendte tekniske rådgivning, i form af arkitekt- og ingeniørrådgivning
- § Entreprenør/udførelsesrådgivning, fx ved systemleverancer eller tidligt samarbejde med entreprenør.

De fem roller illustrerer opgaver, der alle kan være vigtige og nødvendige i en skolebyggeproces. Men nu bliver det tydeligt, at vi er ved at løbe ind i nogle overlappende ledelsesroller indenfor en byggeproces mellem den aktive bygherre og den interaktive rådgiver. Derfor må der eksplicit vælges opgave- og rollefordeling i den nye rolleudvikling.

For at få et mere nuanceret billede af bygherre- og rådgiverrollen skal vi forfølge tankegangen om en nuanceret rolleudvikling indenfor ledelsen.

Rollevarianter i netværksledelse

I det følgende præsenteres fire rollevarianter med inspiration dels fra forvaltningslitteraturen, hvor der peges på en variation i ledernes måde at håndtere og konstruere deres netværkslederroller på, dels med inspiration fra et studie af netværkslederroller i praksis i kommunerne (Considine og Lewis 1999, Thomassen et al. 2000, Sehested 2003b og c). Der fokuseres altså på de muligheder, der er for forskellig fortolkning af den nye netværkslederrolle.

Rollevarianterne illustrerer tydeligt, hvor forskelligt ledere kan prioritere i deres ledelse og *stadig* udøve den efterspurgte netværksledelse. I de tre skolebyggeprocesser ser vi store forskelle i de rollevarianter, der dominerer de respektive ledelser, og modellens rollebetegnelser bruges til at karakterisere rolleforskelligheder i de tre kommuner.

Netværkslederen som:	Orientering og værdier	Samarbejde med:	Samarbejdsformer	Viden
Faglig	Faglighed og politik:	Fagprofessionelle netværk, politisk-	Lukkede og elitære netværk: de der ved	Arkitektfaglig viden

udviklingsleder	Fagligt passende produkt	administrativ ledelse	noget og de valgte	Kommunikation og Formidling
Manager	Politik og effektiv implementering: Politisk passende produkt	Politisk-administrativ ledelse, formelle repræsentanter	Lukkede og elitære netværk: de der repræsenterer nogen	Byggeteknisk viden Viden om ledelse og politiske processer Formidlingsviden
Driftsleder og entreprenør	Konkurrence og økonomi: Det mulige produkt	Lokale partnere, politisk-administrativ ledelse	Lukkede og elitære netværk: de valgte og de snævert berørte	Byggeteknisk viden Viden om økonomi og ledelse Formidlingsviden
Processtyrer	Opbygning af fællesskaber og konsensus: Den gode proces	Brugere og berørte, politisk-administrativ ledelse	Åbne og plurale netværk: alle berørte og valgte	Viden om organisering og processer Formidlingsviden

Denne første rollevariant som **faglig udviklingsleder** sætter faglighed og ekspertautoritet højt, men orienterer sig mere mod og accepterer i højere grad kommunens politiske ledelse, end en traditionel fagprofessionel leder ville gøre. Den faglige udviklingsleder vil typisk danne netværk med fagpersoner (eksperter) for at fastholde fokus på faglighed, men også med kommunens topledelse for at få faglig indflydelse på politikken. Netværksformen er derfor forholdsvis lukket og elitær form. Det er stadig fagfolk, der skaber det gode resultat.

Netværkslederen som **manager** er et ”resultat” af management prægningen i de offentlige organisationer. Managerens mål er at levere ”det politiske passende produkt”, og en vigtig opgave er at få gennemført de politiske beslutninger. Manageren skaber helst netværk med politikere, topfagfolk og centrale formelle interessenter. Det illustrerer også en forholdsvis lukket og elitær netværksform, selvom den kan være lidt bredere end den faglige udviklingsleders. Det er samspillet mellem fagfolk og politikere, der skaber det gode resultat.

Driftslederen eller entreprenøren er blevet relevant, jo mere ”firmatiseret” de offentlige enheder er blevet. Driftslederen orienterer sig først og fremmest mod egen virksomhed og den konkrete opgave. Driftslederen er resultatorienteret og stræber efter at skabe det bedst mulige resultat indenfor de givne rammer. Driftslederen har ”det muliges kunst” for øje. Driftslederen foretrækker netværk med udførende (producerende) parter og brugerne. Netværksformen er dog hverken særlig åben eller bred, fordi det vil opfattes som ineffektivt. Driftslederen lægger vægt på brugernes viden som relevant for at opnå det bedste resultat.

Netværkslederen som **processtyrer** kender vi allerede til. Processtyreren fokuserer selvsagt på processen og ikke resultatet, som de øvrige rollevarianter, og den vigtigste opgave er at opbygge konsensus, fælles forståelse og værdier i en proces. Processtyreren skal få de berørte parter til at deltage og bidrage positivt i processen, så man kan nå et resultat, alle er tilfredse med og kan føle ejerskab til. Det gode resultat vokser frem gennem processen med de mange aktører, og processtyreren bruger meget tid på at etablere netværksrelationer og få samarbejder til at fungere. Netværksformen er bred, plural og åben, og inddrager så mange berørte aktører som muligt.

Hvis vi knytter denne model til overvejelserne ovenfor om den interaktive rådgiver, kan man lave en kobling ved at knytte opgaver med planlægningsrådgivning og bygherrerådgivning til især managerrollen, proceslederrådgivningen til processtyren, den tekniske rådgivning til den faglige udviklingsleder og udførelsesrådgivning til driftslederen eller entreprenøren.

Rollevarianterne for netværkslederen skal da heller ikke udelukkende læses som roller kun for offentlige ledere. De kan, som vi kan se, også anvendes i diskussionen af rådgiverrollen, og det vil vi gøre nedenfor. Hvilke opgaver, der skal ligge hvor, bliver i sidste ende et politisk spørgsmål, og må overlades til politikerne. I slutningen diskuteres det dog kort, hvilke fordele og ulemper, der kan være ved at placere opgaverne forskelligt.

Man skal heller ikke læse modellen som én rolle til én person, men snarere som rollevarianter, der dels kan udøves af flere forskellige personer i et samlet lederskab, dels kan kombineres og vægtes forskelligt af en netværksleder i forskellige ledelsessituationer (jvf. situationsbestemt ledelse).

Som det fremgår, er rollevarianterne dog meget forskellige. På visse punkter kan de supplere hinanden, men på andre er de i modsætning til hinanden. Studiet af netværkslederne viste, at de forskellige rollevarianter ikke alle kunne kombineres uden et nærmest skizofrent resultat for netværkslederen (Sehested 2003a). Der må altså vælges og vægtes (bevidst eller ubevidst) i de forskellige ledelsessituationer, og det gjorde de undersøgte ledere i høj grad. Det samme resultat ser vi, når vi vender blikket mod de ledende aktører i de tre skolebyggeprocesser.

Opsamling

Vi har fået præsenteret forskellige bud på nye rolleudviklinger både for offentlige ledere generelt og for specifikt bygherre og rådgivere. Der er fællestræk i de nye rollebeskrivelser, der fører os til karakteristikkene af en netværksleder, i form af fx en aktiv bygherre og en interaktiv rådgiver, som en ny generel lederrolle, der matcher netværksstyringen og nye styringsprincipper både i offentlige organisationer og i byggeriet. I praksis viser det sig dog, at netværksledelse kan udøves på flere måder, og at flere rollevarianter er under udvikling i kommunerne. Tilsvarende ser vi bud på flere interaktive rådgiverroller ud fra forskellige rådgiveropgaver. Varianten i netværkslederrollen opstår på baggrund af forskelle i rationaler, samarbejdsformer og netværksrelationer. I afsnittet præsenteres varianter af netværkslederen som den faglige udviklingsleder, manageren, driftslederen eller entreprenøren og processtyren. Disse rollevarianter kan være relevante for alle styrende aktører i en byggeproces, det være projektledere i forvaltninger, skoleledere og rådgivere. I resten af kapitlet beskrives de ledende aktørers roller i de tre byggeprocesser med baggrund i disse karakteristikker, og deres fordele og ulemper diskuteres.

Trekronerskolen: Nye integrerende netværkslederroller slår igennem

I Trekroner projektet ser vi flest elementer af de nye lederroller slå igennem i praksis. Det gælder dog især i bygherre- og brugerlederrollen, mens rådgiverrollen udøves forholdsvist traditionelt. I bygherrerollen sker over tid en bevægelse fra en passiv til en meget aktiv og processtyrende bygherrerolle, og i brugerlederrollen udvikles tilsvarende en meget aktiv lederrolle, der udøves af både skoleledelse og skolebestyrelse. Der er dog også tale om en del rolleforvirring især i projektets start og om rolleskift mellem parterne undervejs. Det uddybes i det følgende.

Bygherre- og bygherrerådgiverrollen: Fra den passive til den aktive og processtyrende bygherre

I Roskilde havde man som beskrevet i forrige kapitel ikke klare rollefordelinger mellem de styrende parter og der opstod stor rolleklarhed i begyndelsen af processen. ”Det var sådan lidt rodet”, som en skoleleder siger. Der er flere forklaringer. Vi ved, det skyldes udskiftning på lederniveau i skoleforvaltningen flere gange undervejs, og at rådgivningsfunktionen i teknisk forvaltning var nedlagt, men blev genetableret undervejs.

Skoleforvaltningen havde bygherrerollen, men ikke en præcis forestilling om egen bygherrerolle. Rollen overlod man stort set til den private bygherrerådgiver, der da også siger om sin rolle:

”Jeg opfatter det sådan, at hvis jeg er bygherrerådgiver, så er jeg lige så meget bygherre. Det er lige så meget mine interesser, jeg skal varetage. Der er andre, der adskiller det lidt. Fra det øjeblik, hvor jeg kom på sagen, der var jeg en aktiv bygherre. Fordi der var så stor udskiftning i forvaltningen, måtte vi starte på et niveau, hvor vi selv måtte gribe alle ting i luften. Vi skulle bare sørge for, at det der havde vundet, blev gennemført.”

Men det var svært for bygherrerådgivningsfirmaet at få klare svar og ønsker ud af de kommunale deltagere, og svært at indgå i en politisk offentlig konflikt om skoleprojektet, da den første licitation blev så dyr, at det satte projektet i stå. Desuden mener bygherrerådgiveren, at det kan være svært at være rådgiver i en offentlig byggeproces, fordi politikerne har mange klare holdninger, de skal markere sig på, mange interessenter skal inddrages, og der er lange kommandoveje.

Da teknisk forvaltning indgik mere aktivt i styringen, var der pludselig to aktører med samme rolle, og i den periode var styringen især vanskelig. Den private bygherrerådgiver siger:

”Det har været dobbeltkonflikt med os og projektlederen. Jeg har hele tiden følt, at der var to bygherrerådgivere på. En intern og en ekstern, og hvordan skal man forholde sig til det, hvilke kommandoveje skal man følge?”

Derfor kom det ikke som en overraskelse for bygherrerådgiveren, at teknisk forvaltning senere overtog hele styringen.

Desuden opstod der fra starten stor uklarhed om arbejdsfordelingen mellem bygherrerådgiveren og rådgiverfirmaet, hvilket påvirkede deres samarbejde og dermed projektet (se under rådgiverrollen).

Alle finder den første rollekonstruktion i ledelsen af Trekroner projektet uhensigtsmæssig, som også beskrevet i forrige kapitel, og projektlederen fra teknisk forvaltning uddyber, hvilke rådgiverrolleegenskaber, der er vigtige i byggeprocessen:

”Rådgiverrollen skal forankres i kommunen, ellers bliver det besværligt, dyrere og dårligere resultat. De eksterne stiller spørgsmålstegn til bygherre, men hvem er det nu, der er bygherre i en kommune? Og hvem skal hjælpe skoleforvaltningen med at svare på spørgsmål. Det skal jeg jo så alligevel.”

Her peges altså på vigtigheden af manageregenskaberne i bygherrerådgivning, og de bliver især vigtige i byggesager med stor politisk opmærksomhed, som Trekronerskolen. I sådan en situation er det ikke nok at være en dygtig faglig rådgiver eller processtyrer. Her kræves stor politisk indsigt og loyalitet i styringen af processen, som en politiker siger, hvis projektet skal lykkes under vanskelige politiske forhold.

Mens skoleforvaltningen indtog en passiv bygherrerolle, så indtog politikerne til gengæld en mere fremtrædende og aktiv rolle som bygherre. Normalt i byggesager, blev de kun inddraget ved store beslutninger og orienteret undervejs. Men i dette projekt indgik de både i konkurrencen og i efterfølgende politiske diskussioner og i offentligheden med debat om projektet. Der opstod en konsensus i byrådet om at fastholde projektet på trods af den første dårlige licitation, og den konsensus fastholdes i hele forløbet. Politikerne stillede ikke krav om besparelser i forløbet, hvilket der ellers var mulighed for flere gange. For politikerne var det afgørende, at den vedtagne økonomi blev overholdt, at processen hele tiden kørte, samt at alle relevante parter blev inddraget i forløbet. De understøtter dermed flere af de elementer, der peges på i en ny aktiv og synlig bygherrerolle. Da teknisk forvaltning overtog styringen, og varetog disse opgaver til politikernes tilfredshed, trækker politikerne sig ud af den aktive rolle og indtager deres normale tilbagetrukne rolle.

Det er altså snarere politikerne end skoleforvaltningen, der indtager den synlige og aktive bygherrerolle i begyndelsen af processen.

Da projektlederen fra teknisk forvaltning overtager styringen og i realiteten bygherrerollen som formand for byggeudvalget, forsvinder rolleklarheden. Alle er enige om, at denne projektleder er afgørende for, at projektet blev gennemført så smertefrit, som det er tilfældet i Roskilde. En politiker siger om den interne fordeling af bygherrerollen i projektet, at skoleforvaltningen kun havde den formelle rolle, mens teknisk forvaltning reelt varetog styringen. Og projektlederen fra teknisk forvaltning siger:

”Det er lidt usædvanligt, at jeg er formand for byggeudvalget, for dybest set er det skoleforvaltningen, der er bygherre. Men jeg tror, jeg er bedst til det. Hvis vi får økonomien og styring af det, så har vi garanteret politikerne bedre byggerier, end hvis fagforvaltningerne styrer det. Vi kender hele sagsforløbet, og ved hvornår der skal tages beslutninger om hvad. Vi vil gerne have helt hånd i hanke med, hvad der sker, og det får vi bedst ved at være formænd for byggeudvalget.”

Projektlederen mener, at skoleforvaltningen nærmest blev bruger i denne sag, men det er usædvanligt.

Projektlederen indtager en særlig form for bygherre(rådgiver)rolle. Alle er enige om, at denne rolle har været helt afgørende for, at Trekroner projektet blev gennemført med så stor succes. Vi skal dermed på tættere på, hvilke egenskaber der ligger i projektlederens rolleudøvelse.

Projektlederen fortæller, at alle informationer centrerer om ham, og han har kontakt til alle. Han deltager selv i politiske formøder og udvalgsmøder for at orientere politikerne, hvilket har forøget hans politiske forståelse af stemningen i byrådet, og en central del af hans rolle er at sikre, at der ikke træffes beslutninger udenom byggeudvalget, hvor også forældrene er repræsenteret. Han siger om sin rolle:

”Min opgave er at få gennemført projektet så tæt på vinderforslaget som muligt, da det er det, som bygherre har ”købt”. Jeg skal sikre, at det kommer i gang, og at der ikke opstår for mange hovsa’er. Jeg ser mig selv i et samarbejde.”

Projektlederen opfatter sig også som en del af et byggeteam, der skal fungere godt sammen, for at projektet kan lykkes. Han foreslog selv at deltage i rådgiverfirmaets projekteringsmøder for at følge med i udviklingen og give svar på et tidligt tidspunkt. Det var et usædvanligt forslag, men det har skabt tillid og betydet hurtige beslutninger. Han siger om sin relation til rådgiverne og de private byggeaktører:

”Vi kan være i en fælles proces om at finde løsninger, jeg ser det meget som ligeværdigt. Men vi er jo også inde i nogle seje forhandlinger, hvor det er mange penge, vi snakker om. Man skal vide og acceptere, at de skal tjene penge. Hvis man presser dem for hårdt, får vi kun problemer ud af det.”

Fra rådgiverside forlyder det, at projektlederen var dygtig til at se tingene fra et privat firmas side, og det satte de stor pris på. De følte sig respekteret i processen og stolede på projektlederen. Rådgiver siger:

”Selv da det gik allerværst, var han en central drivkraft til at få projektet gennemført. Han har været en god fortaler for projektet overfor politikerne. Han har været god, fordi han har været fagligt engageret, og det er vi ikke forvante med.”

Fra brugerside siger bestyrelsesformanden, der bakkes op af skolelederen:

”Rådgiveren fra teknisk forvaltning er utrolig loyal overfor brugerønsker både hos forældre og ansatte. Han kan simpelthen det der med at forstå folk, og han har en godt blik for modsætninger, som skal forvaltes i sådan en proces.”

Alle er altså enige om, at projektlederens måde at udøve sin rolle på, har været afgørende for projektets succes. Citaterne illustrerer en udbredt grad af ”hands on” processtyring i denne bygherrerådgiverrolle, hvor alle inddrages, lyttes til og mødes med respekt. Det er dog ikke

ensbetydende med, at alle hele tiden får ret. Projektlederen opstiller kompromisser og ”sætter hælene i en gang imellem”, som han siger. Når han gør det, er det især den faglige udviklingsleder med fagligheden i centrum, der træder i karakter. Han siger, at han også ser sig som ”arkitekturens vogter”, og stadig ”spiller arkitekt” i processen. Men han kombinerer processtyringen og den faglige styring i sin rolle:

”Man skal kunne lytte til, hvad brugerne siger, og man skal kunne sætte hælene i og forklare, hvorfor det ikke er muligt. Hvis man hele tiden løber med brugerne, bliver det en rodebutik. Det er vigtigt at sige, at vi har et stykke arkitektur her, som vi har besluttet os for at opføre, og det skal vi ikke lave om på.”

Det er tydeligt, at denne projektleder fandt en balance i sin lederrolle mellem især den faglige udviklingsleder og processtyreren, som *alle* de deltagende i processen bakkede op om, og som i høj grad påvirkede resultatet af processen, som alle er tilfredse med. Kompetencerne uddybes i næste kapitel.

Det er kun i Trekroner projektet, at vi ser en meget aktiv og kompetent brugerrolle hos forældrene, og det er kun her, at skolebestyrelsesformanden var med i byggeudvalget og dermed kom til at indtage en lederrolle i projektet. Skolen er også bruger og indgår selvsagt i byggeudvalget, og skolelederen skal lede hele processen på skolen. Vi skal se, hvordan disse ”brugerlederrolle” udfolder sig, og hvilke varianter i netværksledelsen, skoleleder og forældrebestyrelsesformand udøver.

Den aktive og kompetente skolebestyrelsesformand som processtyrer

Det er tidligere beskrevet, at skolebestyrelsesformanden fra starten var med i projektet og senere blev del af byggeudvalget. Det er formanden, der er det centrale omdrejningspunkt for forældreindflydelsen, men hun udøver sit lederskab sammen en mindre gruppe af andre meget aktive forældre. De igangsætter dog mange aktiviteter og danner brede samarbejdsgrupper i hele forløbet, for at få så stort et forældrebagland med sig. Det styrker deres position som kvalificeret styringsagent i processen set med de øvrige styringsaktørers øjne.

Forældrene har haft stor indflydelse på alle faktorer i processen. Det skyldes for det første den passive bygherrerolle i skoleforvaltningen i begyndelsen, og den manglende skoleleder, der gav

forældrene en meget større indflydelse, end de ellers ville have haft. Formanden siger: ”For os var det bare en stor åben mark, hvor vi bare kunne fylde på, som vi ville.”

Formanden fortæller, at forældrene indtog en rolle, hvor de blandede sig i stort set hvad som helst helt fra begyndelsen. Men at hun nok fik én særlig styringsrolle i processen. Det var nemlig hende, sammen en gruppe forældre, der påtog sig rollen som processtyrer for skoleforvaltningen. Hun siger:

”Jeg prøvede at holde fast i, at processen kunne køre, så der blev plads til at diskutere nogen ting. Fx at der blev nedsat arbejdsgrupper, at der blev lavet kommissorium og den slags. Det gjorde jeg. Det synes jeg egentlig meget blev min opgave. Jeg prøvede at sørge for, at tingene blev diskuteret bredt. Det var ikke altid nemt på grund af de korte tidsfrister.”

De andre styringsaktører udtrykker stor respekt for forældrenes aktive rolle i forløbet.

Skoleforvaltningen roser formanden for hendes lydhørhed overfor andres meninger og hendes store engagement og vedholdenhed i projektet. Dertil kommer hendes loyalitet overfor beslutninger der træffes i byggeudvalget, selvom hun ikke altid var enig. Det er egenskaber, der i høj grad præger netværkslederen som processtyrer. Repræsentanten fra skoleforvaltningen siger:

”Altså det er hendes (formandens) skole, det kan man godt mærke. Hun har været med hele vejen igennem.”

Formanden for skolebestyrelsen mener selv, at forældrenes store indflydelse ikke kun skyldtes organiseringen, men i lige så høj grad, at de var i stand til at udfylde en kvalificeret styringsrolle. Altså, at de havde kompetencerne til selv at skabe sig en plads i processen. Det uddybes i kapitel 7.

Skolelederen: Den faglige udviklingsleder som både bruger og ”bygherre”

Da skolelederen blev ansat, ændres rollefordelingen i byggeudvalget, og der kommer en ny vægtning mod det faglige lederskab i styringen. Skolelederen får en helt central rolle som bruger, men indgår samtidig i den bygherrerolle, som skoleforvaltningen ikke varetager. Skolelederen siger:

”Jeg opfatter mig på en måde også som repræsentant for bygherren, mere og mere endda, fordi forvaltningen ingen rolle spiller. Det er jo nærmest blevet dirigeret ud til

mig, så det er mig, der træffer de beslutninger. De er knap nok med til byggeudvalgsmøder.”

Bygherrerollen er dog ikke en rolle, skolelederen føler sig særlig godt rustet til. For skolelederen var det vanskeligt at starte, dels fordi der havde kørt en lang proces inden da, som hun ingen indflydelse havde på, dels fordi hun manglede forvaltningsopbakning til både det funktionsmæssige og det pædagogiske i projektet. Skolelederen blev overladt til sig selv og skulle finde ud af al ting selv. Hun ville gerne have haft større forvaltningsopbakning, fordi det havde givet en følelse af, at vigtige beslutninger blev truffet i et fællesskab, og det anser lederen for en vigtig psykologisk faktor i så stort et byggeprojekt.

Skolelederen bliver dermed nærmest ”tvunget” ind i en aktiv styringsrolle, der nærmer sig en bygherrerolle. Alle er enige om, at hun har varetaget denne styringsrolle meget kompetent, og at hun var engageret i og dedikeret til projektet. Det forlyder, at hun var ”skrap, retmæssig og flittig.” Men omvendt ikke en særlig inddragende person i sit lederskab.

Forældrene er tilfredse med, at skolelederen overtog mange af styringsopgaverne, da de havde svært ved at opretholde det høje aktivitetsniveau. Forældrene fastholder deres plads i byggeudvalget trods skolelederens indtræden og fortsætter med at ville involveres i skolens centrale anliggender. Det skal skolelederen vænne sig til. Skolelederen mener da også, at det ville skabe store konflikter og problemer, hvis hun gik på tværs af den meget store og aktive forældregruppe på skolen.

Samtidig mærker forældrene dog tydeligt, at lærerne og deres faglighed får en stærkere position i udviklingen af projektet. Det gælder i byggeudvalget, hvor den pædagogiske faglighed træder tydeligere frem, og internt på skolen, hvor der opstår en del konflikter mellem pædagoger og lærere. Alle er på den baggrund enige om, at med skolelederens indtræden i byggeudvalget, kom den faglige udviklingsleder mere tydeligt ind i ledelsen af projektet.

Rådgiverrollen: Den tilbagetrukne faglige rådgiver

Rådgiverne har i processen oplevet en manglende styring fra skoleforvaltningens side, hvilket gjorde det svært at få brugerønskerne ordentligt frem. Det oplevede rådgiverfirmaet som frustrerende i deres arbejde. De mener, at deres rolle i processen blev at levere ”den gammelkendte

arkitekttekniske rådgivning”, som det siges. Generelt betegner rådgiverfirmaet derfor ikke deres rolle i Trekroneprojektet som anderledes end i andre processer. De mener selv, at det har været en helt traditionel rådgiverrolle, hvor de har koncentreret sig om det faglige og tekniske indhold, fordi det er det, de er dygtige til.

I begyndelsen var der stor uklarhed om deres rolle i forhold til bygherrerådgiverrollen, som er beskrevet i forrige kapitel. Konsekvensen blev, at nogle opgaver ikke blev lavet, fordi man ikke var enige om rolle- og opgavefordelingen. Først da teknisk forvaltning ”dikterede” en opgavefordeling, kom det på plads.

Da rådgiverne fra tredje etape overgår til at arbejde på konsulentbasis, inddrages de til at diskutere større ændringer af projektet, lave programmering og tegne nyt. Dermed understøttes den faglige udviklingslederrolle i resten af processen.

Bygherrerådgiver og teknisk forvaltning mener, at rådgiver er utrolig dygtig faglig set og har varetaget den faglige rådgivning på et højt kvalificeret niveau, men at de burde have forudset den for høje licitationspris og ændret projektet inden den første licitation. Altså have haft et større indblik i den økonomiske dimension og de politiske problemer, det kunne give i projektet. Dermed efterspørges et større element af managerrollen. Rådgiver er ikke enig og mener ikke, de havde en chance for at forudsige licitationen og siger:

”Vi har en fælles interesse med kommunen i at få gennemført projektet, og at det holder prisen. Vi ville gerne være rådgivere, for det er i projektets interesse. Det er en enhver tegnestues mareridt at komme ud i et for dyrt projekt, for det giver meget bøvle efterfølgende, og vi er ikke interesseret i at bringe en bygherre i en ubehagelig situation. Vi kunne have risikeret, at de havde droppet projektet. Derfor mener jeg ikke, at vi har modstridende interesser.”

Rådgiver fortæller videre, at for at udøve et ordentligt lederskab i retning af en managerrolle, kræver det kontakt til kommunen, men den havde de ikke, da al kontakt gik gennem den eksterne bygherrerådgiver. Det gjorde det svært for rådgiver at fornemme stemningen i kommunen: hvad vil de, og hvad forventer de? Og svært at få etableret hurtige beslutningsprocedurer. Det betød, at

rådgiverne måtte bruge mere tid end normalt på at få informationer, krav og ønsker fra alle parter i de første programmeringer.

Især forældre og skoleleder mener, at det til tider var et svært samarbejde med rådgiverne i de mange arbejdsgrupper, fordi de ikke altid oplevede den store lydhørhed overfor deres ønsker. De efterspørger dermed egenskaber fra processtyrerrollen. Det hjalp dog, som tiden gik og i den sidste del af forløbet oplever brugerne en langt større lydhørhed og et godt samarbejde.

Opsamling

I Trekronerskolens proces ser vi flere af de nye lederroller i spil i lederskabet, dog mest hos bygherre og brugere, mens rådgiver indtager en traditionel rådgiverrolle. I begyndelsen af processen er der tydelig rolleforvirring mellem de ledende parter. Først da bygherren træder helt i karakter gennem teknisk forvaltning, kommer der rolleklarhed, og der udvikles et ledelsesteam i byggeudvalget og i relation til rådgiver, der samler forskellige rolleegenskaber i et positivt samspil og et velfungerende lederskab. Bygherrerollen kommer til at opfylde stort set alle de egenskaber, der anbefales i den nye aktive bygherrerolle, fordi projektlederen formår at finde en balance mellem faglighed, demokrati og effektivitet, som alle er tilfredse med i processen, og som forklarer den vellykkede proces. I hele processen mangler både forældre og skolelederen dog skoleforvaltningen som en medspiller i den aktive bygherrerolle.

Processtyring og inddragelse står helt centralt i Trekronerprojektets lederskab, og det udøves af flere aktører. I begyndelsen er det skoleforvaltningen, men snart efter overtages denne lederrolle af forældrene, der indgår aktivt i styringen af projektet gennem byggeudvalget. Senere er det teknisk forvaltning, der også indtager processtyrerrollen, og sammenlagt giver det stor vægt på processen, konsensusdannelse og bred inddragelse i hele forløbet. Det er en væsentlig forklaring på de få konflikter i Trekroner projektet.

Både hos projektleder fra teknisk forvaltning, hos skolelederen og hos rådgiveren ser vi den faglige udviklingslederrolle komme til udtryk, men på forskellig vis. Hos projektlederen lykkes det at balancere mellem faglighed og inddragelse, idet lederen sikrer sig, at alles interesser bliver hørt og diskuteret, så man kan finde kompromisser. Samme balance finder vi ikke helt hos skolelederen og rådgiverne, og det skaber samarbejdsproblemer og oplevelser af dårlige processer. Hvad enten det gælder arkitektfagligheden eller den pædagogiske lærerfaglighed, der holdes i hævd i forhold til

andres fagligheder og viden. Når den faglige udviklingsleder rendyrkes, bliver der ikke meget plads til inddragelse og lydhørhed, og det giver selvsagt problemer i en proces, der ellers er baseret på inddragelse og konsensus.

Munkebjergskolen: De "effektive" og resultatorienterede lederroller

I Munkebjergskolens proces ser vi ikke så mange lederrolleelementer i spil. Lederskabet koncentrerer sig om nogle få rolleelementer, som alle parter støtter op om. Derfor var der positivt samspil i lederskabet, og der var ikke tale om rolleklarhed. Der er flere klassiske lederroller i denne proces, men også her ser vi nyere ledervarianter træde i karakter. De er dog nogle andre, end vi så i Trekronerprojektets lederskab. Her kommer nemlig manageren og driftslederen langt mere på banen. I Munkebjergskolens proces har skolebestyrelsen ikke spillet en ledende rolle, og derfor er de ikke med i præsentationen af lederskabet.

Bygherrerollen: Fra faglig leder til manager i den aktive bygherrerolle

I forrige kapitel er det beskrevet, at der havde været konflikter i Odense kommune om fordeling af roller i byggesager, hvor teknisk forvaltning tidligere agerede bygherre med den tekniske faglighed i centrum for styringen, og fagforvaltningerne blev regnet som brugere. Men det ændrede man på med nye regler og procedurer. En leder fra skoleforvaltningen fortæller:

"Nu er der byttet rundt på rollerne, så det er os, der har bevillingen, og så kan vi hyre dem til at være rådgivere. Vi er meget mere på banen nu og har et godt samarbejde."

Af den grund er der tale om en meget klar rollefordeling om bygherrerolle og bygherrerådgiverrolle mellem forvaltningerne. Skoleforvaltningen valgte en særlig måde at være bygherre på, der også har sin forklaring i de tidligere konflikter om rollefordelingen. Skoleforvaltningen havde, som tidligere beskrevet, ansat en arkitekt til at repræsentere forvaltningen i byggeprocessen. På den måde forsøger skoleforvaltningen at indtage en aktiv og synlig bygherrerolle. Projektarkitekten i skoleforvaltningen siger, at ejendomsforvaltningen stadig var bygherrerådgiver, men at han udgjorde en professionel medspiller:

"Jeg skal som bygherre sikre mig, at brugerne får et godt projekt og i tvivlsspørgsmål skal jeg være den professionelle. Så længe tingene kører stille og roligt, skal jeg

egentlig ikke foretage mig ret meget. Jeg skal give min mening til kende, men ikke gå ind og opponere, hvis skolen får det, de vil indenfor vores rammer. Vi prøver at give så løse rammer som muligt, fordi der ligger forskellige kulturer på den enkelte skole.”

I Munkebjergskolens proces opstår dog ikke den type problemer, og derfor har han ikke blandet sig særligt i processen. Dermed kommer skoleforvaltningen i praksis *ikke* til at spille en aktiv rolle under selve gennemførelsen af processen.

I Munkebjergskolens proces er der desuden et stort fravær af politikerne som aktive medspillere. Det er tidligere beskrevet, at politikerne ikke generelt bakker op om vinderprojektet, og derfor får projektet trange kår i kommunen. På skolen har det været en frustrerende og skuffende oplevelse med den manglende politiske opbakning.

Teknisk forvaltning er bygherrerådgiver, og de overtager styringen af projektgruppen og får overført ansvaret for økonomien, da bevillingen er givet. Den første projektleder fra ejendomsforvaltningen oplever i begyndelsen af projektet en uklar rolle- og ansvarsfordeling mellem sig og skoleforvaltningens arkitekt, som han opfatter som en form for kontrollant. Han mener, det er relevant, at arkitekten sætter sit fingeraftryk i begyndelsen af processen, fordi han bedre kan tænke arkitektur og pædagogik sammen, men ellers bør overlade den økonomiske styring til ham. Samarbejdet udvikler sig dog uden problemer både i første og anden fase. Måske fordi der ingen problemer opstår, og skoleforvaltningens repræsentant ikke blander sig særligt. Den første projektleder foretrækker en tæt faglig og økonomisk styring af den første etape, der forløber uden problemer. Han udøver i høj grad en klassisk faglig lederrolle i sit lederskab.

Den nye projektleder i anden etape har en klar opfattelse af sin rolle og af arbejdsfordelingen med skoleforvaltningen. Han mener, at teknisk forvaltning har den rolle, den bør have, hvor skoleforvaltningen er officiel bygherre, og teknikerne bygherrerådgiver, der tager sig af det tekniske og byggestyringen. Han skal også styre økonomien og være katalysator for processen, så den holdes i gang. Teknisk forvaltning overlader til gengæld i høj grad dialogen om projektet til rådgiver fra det vindende arkitektfirma og skoleleder, så længe de kan enes om det. Projektlederen siger:

”Vi går ikke ind og bedømmer det arkitektoniske, kun hvis der er noget ravsuskende galt. Men vi er ikke smagsdommeren i den forstand, at vi stoler på rådgiver, og de skal have lov at lave et stykke arbejde. Kun hvis de bliver uenige, skal vi gå ind og se, om vi kan løse det, så begge parter kan blive tilfredse.”

Teknisk forvaltning indtager dermed en mere tilbagetrukket rolle i styringen af processen, end den første projektleder gjorde, og han indtager en anden rollevariant. Teknisk forvaltning stoler på arkitekturrådgiverens kompetence både fagligt og styringsmæssigt og holder sig til den overordnede og økonomiske styring, så længe der ikke opstår konflikter og problemer. Det udgør tydelige træk af en managerrolle med vægt på økonomien og resultatet og brug af ”arms-length”-styring, som beskrevet i forrige kapitel.

Da processen er ved slutningen, siger projektlederen fra teknisk forvaltning dog, at han i visse situationer måske skulle have været mere styrende i processen. Nogle afgørelser har været for svære for skoleinspektøren at træffe, da han ikke har viden på det byggetekniske område. Desuden opdagede han først sidst i processen, at der havde været en del uro og utilfredshed blandt forældrene, fordi de på et tidspunkt krævede at tale med den ansvarlige for byggeriet. Forvaltningen arrangerede et møde med skolebestyrelsen. Her fik teknisk forvaltning indsigt i, hvad der rørte sig blandt forældrene og kunne på den baggrund skrive et notat til skoleforvaltningen. Det kunne bagefter bruges til at udvikle erfaringer om processen, mener projektlederen. I teknisk forvaltning vil man arbejde videre med, hvordan de kan styre projekter, så man i højere grad undgår den slags frustrationer.

Skolelederen: den faglige udviklingsleder som både bruger og ”bygherre”

Skolelederen havde den centrale styringsrolle på brugersiden af flere grunde. For det første, fordi han ikke ønskede at indblande for mange aktører på skolen i projektet for at undgå flere skuffelser og frustrationer blandt personale og forældre. For det andet, fordi både skoleforvaltning og teknisk forvaltning i stor udstrækning overlod den daglige styring og beslutninger til arkitekturrådgiveren og skoleleder, så længe de kan blive enige. Dermed tildeler de skolelederen en aktiv og styrende rolle i projektet. Rådgiveren fortæller om skoleinspektørens rolle:

”Vi gik i gang med omprogrammeringen, og der blev nedsat en gruppe, hvor skoleinspektøren holdt tøjlerne ret hårdt i hånden og kun tog få med, han mente skulle

deltage og sagde: nu laver vi et programoplæg, og så går vi løs med det. Det var ikke for at være diktatorisk, men for at se, hvad der kom på bordet, og om man for den halve pris, fik noget, man kunne bruge.”

Skolelederen fortæller, at der på skolen ikke generelt er begejstring for projektet og dets tanker om nye undervisningsformer. Skolelederen forsøger derfor at ”inddæmme” potentielle konflikter, så projektet kan gennemføres. Dermed udøver han en lukket lederrolle i processen. Der opstår da også nogle klager og konflikter i forløbet med kritik fra lærere og forældre.

Skolelederen opfatter sin rolle i lederskabet af processen som den, der skal bidrage med den faglige pædagogiske viden. Han har stor respekt for rådgivernes arkitektfaglige viden og giver selv så mange pædagogiske input som muligt. Her får han ingen hjælp fra skoleforvaltningen. Det pædagogiske input i gennemførelsen af projektet er overladt til skolelederen. Skolelederen indtager dermed en udpræget faglig udviklingslederrolle og kommer med skoleforvaltningens pædagogiske fravær til at indgå som både bruger og bygherre, hvilket vi også så i Trekronerprojektet.

Projektlederen fra teknisk forvaltning fortæller, at i mange andre projekter vælger skolelederen at være aktiv op til udførelsen, men overlader det så til andre at stå for udførelsen. Men ikke i dette tilfælde:

”Vi har en inspektør derovre, der er meget aktiv i selve byggefasen. Han er god, og der er god dialog. Derfor går det godt derovre.”

Når skolelederen er aktiv også i selve byggefasen, skyldes det ikke kun inspektørens store interesse i projektet, men også en invitation til at deltage i byggemøder fra arkitekturrådgiverens side, hvilket ikke er så sædvanligt i byggeprocesser. Rådgiver forklarer:

”Det store problem i sådan en sag er, hvordan man driver skole, samtidig med at man skal bygge. Der er jo to arbejdspladser her. Det er en stor udfordring, og jeg går ind i, hvordan tidsplaner og omflytninger skal være. Det er en ret kompleks måde, vi gør det på, og derfor er byggetiden også længere end normalt. Jeg har valgt at tage inspektør og teknisk chef på skolen med til byggemøder, fordi det er vigtigt med en god dialog

med skolen, og at de hører om vores problemer. Vi kan også hurtigt lave justeringer og ændringer og træffe beslutninger.”

Skolelederen indgår dermed en smule i en driftslederrolle i projektet, hvor han deltager på byggemøder som de øvrige aktive parter i udførelsen. Det gør, at han får en anden indsigt i byggeriet og dets problemer, og han siger:

”Jeg skal føre dialogen mellem lærerne og håndværkerne. Det er en udfordring, men også spændende at få det til at fungere. Til byggemøder sidder jeg meget og lytter og lærer og får viden derigennem. Jeg har lært, at man skal passe på, hvor man blander sig, det er jo håndværkernes viden og arbejde.”

Denne drejning mod driftslederrollen i projektet, sætter dog ind imellem skolelederen i et dilemma mellem hensynet til håndværkerne og til lærerne i byggeforløbet.

Rådgiverrollen: Den faglige rådgiverrolle kombineres med den dygtige driftsleder

Munkebjergskolen har ikke været en nem sag for det vindende arkitektfirma på grund af de økonomiske problemer og på grund af den lukkede politiske beslutningsproces i kommunen, der betød, at firmaet ikke fik klare udmeldinger om projektet. Arkitektrådgiver siger efter første etape af byggeriet:

”Vi har en kontrakt, der lyder på, at vi skal lave en skoleombygning, vi har vundet konkurrencen, vi har sat hele vores prestige ind på det her. Vi får ikke et brev om, at det er udsat. Vi afleverer vores lille opgave (den første fase), og så hører jeg ikke mere.”

Rådgiverne valgte dog at ”holde lav profil”, som det siges, også når de blev ringet op af journalister, der ville have dem til offentligt at udtrykke deres skuffelse, for at spille rådgiverne ud mod kommunen. Det var rådgiverfirmaet ikke interesseret i. De ønskede blot at gennemføre projektet, hvis det blev muligt. Rådgiverne valgte dermed at respektere og afvente den politiske situation i kommunen. Det samme sker i anden etape, da det viser sig, at hele vinderprojektet ikke kan gennemføres. Rådgiverne vælger at se opgaven som en stor faglig udfordring: hvordan kan de få

nogle af vinderprojektets tanker gennemført indenfor den reducerede bevilling? Igen respekteres de politiske beslutninger og de økonomiske rammer og ses som en udfordring og ikke et problem.

Rådgiverne bliver rost for deres positive indstilling til projektet trods de politiske vanskeligheder, og fra teknisk forvaltning og skoleforvaltningen understreges det, at det er afgørende, at arkitekturrådgiverne i sådanne sager har stor erfaring med offentlige byggeprocesser. Projektleder fra teknisk forvaltning siger:

”Der er mange af mine kolleger, der er fagligt dygtige, men ikke gode til rådgivning. Her skal de forstå de konflikter og den indbyggede konflikt, der kan ligge i sådanne sager med mange parter.”

Projektlederen mener, at rådgiverne fra det vidende arkitektfirma netop havde denne forståelse.

Arkitekturrådgiverne mener desuden, at byggeledelsens pondus er afgørende for projektets succes. Det gælder både rådgivers byggeleder og byggefirmaernes byggeleder. Ligegyldig hvor god man er som rådgiver, kan man ikke opveje en dårlig byggeledelse hos en entreprenør, siger rådgiver. I denne sag har byggeledelsen begge steder fungeret godt, især fordi rådgiverne valgte at sætte en erfaren byggeleder på projektet, der udøvede et effektivt driftslederskab.

Arkitekturrådgiverne mener selv, at de har indtaget en meget traditionel faglig rådgiverrolle, hvor de som den udfarende kraft er kommet med forslag og skitser. Denne arbejdsmåde giver arkitekterne stor indflydelse og gennemslagskraft. Det er kommunen og skolen, der har valgt organiseringsformen med de givne roller, og det har rådgiverne ikke blandet sig i. En anden arbejdsmåde ville være at lade brugerne styre processen og først inddrage arkitekternes forslag og skitser langt senere i processen. Denne rolle har arkitekturrådgiverne i andre byggeprojekter, og de ser fordele og ulemper ved begge rådgiverroller. Den første rolle er meget bekvem for arkitekterne og har i sagen med Munkebjergskolen betydet en hurtig og smertefri proces, som rådgiver fortæller. Men det uklare punkt bliver, om der er skabt bredt ejerskab i processen, så skolen bliver brugt efter hensigten. Det vil tiden vise, mener rådgiver.

I teknisk forvaltning er man enige i, at processen er gået godt, og at der har været et godt samarbejde med rådgiver og byggeleder, selvom byggelederen nogle gange manglede tid. Byggelederen havde et godt tag i håndværkerne, og der var ro på arbejdspladsen, hvor håndværkere og entreprenører selv løste tingene. Teknisk forvaltnings tillid til rådgivers byggeleder er da også baggrunden for, at forvaltningen overlader den daglige ledelse til rådgivers byggeleder og skolelederen.

Rolleudøvelsen og lederskabet i Munkebjergskolens proces foregår uden konflikter mellem parterne. De få deltagende parter finder sammen i et godt og effektivt samarbejde om styringen, og alle er enige om, at ledelsen af processen foregår i al fordragelighed. Der er god kemi mellem parterne, og problemer bliver løst med alles positive medvirken og uden de store sværds slag. Parterne lever stort set op til hinandens forventninger om rollefordeling i processen. Som projektlederen fra teknisk forvaltning siger:

”Det er lidt af en hyggegruppe i forhold til andre grupper, jeg kommer i. Der er ingen problemer. I andre projekter er vi med hele tiden, fordi rådgiver forsøger at springe over, hvor gærdet er lavest. Men det er ikke nødvendigt her. Der er et godt fortrolighedsforhold mellem rådgiver og inspektør, så vi er ikke bange for, at den ene snyder den anden. Det vil bare skabe splittelse, hvis der kommer en tredje og blander sig.”

Vi ser altså i dette lederskab en kombination mellem managerrollen med styring på afstand, driftslederrollen hvor man sørger for at få løst en opgave inden de givne rammer og den faglige udviklingslederrolle, hvor hver bidrager med specialiseret faglighed og alle respekterer hinandens faglige kompetencer. Denne særlige fortolkning af rollerne giver ingen rollekonflikter, men et godt samspil og fælles forståelse af effektivitet, faglighed og resultat som det afgørende. Prisen er dog et ringe medejerskab til projektet og nogle konflikter med omgivelserne (forældre og lærere).

Opsamling

Processen med Munkebjergskolen repræsenterer en forholdsvis aktiv bygherrerolle med en drejning i den kommunale styring fra den regelbundne og faglige lederrolle til managerrollen, hvor politikere og forvaltning styrer på afstand (armslængde), og overlader den praktiske gennemførelse til de udførende parter: arkitekturrådgiver og skoleleder. Kun få aktører indgår i styringen, og den

effektiveres og professionaliseres i forløbet. Der er tale om klare og regelstyrede rolle- og ansvarsfordelinger, og kommunen påtager sig et lederskab især omkring rammer og økonomi for projektet. På den måde lever rolleudøvelsen op til den gode proces om aktive og synlig kommunal styring, som beskrevet i kapitel 1. Efterfølgende vurderer teknisk forvaltning dog, at den faglige udviklingslederrolle i forvaltningens projektledelse måske skulle have trådt mere i karakter, da skolelederen kunne have brugt mere støtte.

Der er ingen rollekonflikter i forløbet, og alle de aktive styringsaktører var stort set tilfredse med hinandens styringsroller. Et særligt forhold i rollefordelingen ligger dog på bygherreside, hvor skoleforvaltningen havde en arkitekt ansat til byggerådgivning. Det skaber overlap i bygherrerådgivningen, men i praksis fungerede samarbejdet mellem de to forvaltninger uden de store rollekonflikter. Skoleforvaltningens rådgiver blandede sig ikke meget. Ordningen er senere taget op til revision i kommunen.

Skolelederen og rådgiver fra det vindende arkitektfirma indtager meget ensartede lederroller. Den faglige udviklingsledelse står centralt for dem begge i en kombination med den effektive driftsledelse. Disse to lederrollevarianter går da også fint i spænd, når driftsledelsen foregår på et højt fagligt kvalificeret niveau. Og det er tilfældet. På den baggrund udvikles en velfungerende lederskab på det udførende niveau.

Rolleudviklingen i Munkebjergskolen understøtter derfor en balance mellem faglighed og effektivitet, mens demokrati og inddragelse ikke indgår som væsentlige værdier i denne proces. Ingen af de styrende parter opfordrer til eller initierer en bred deltagelse i processen. Snarere tværtimod. Målet er at få gennemført renoveringen så hurtigt som muligt og uden for mange konflikter. Der opstår dog en del konflikter med skolens personale og forældre i forløbet, og der er ikke stor opbakning eller ejerskab til resultatet. Derfor lever rolleudøvelsen ikke op til en god proces set ud fra disse kriterier til den gode proces.

Vestre Skole: Konfliktende lederroller og rolleforventninger

I Vestre Skole projektet opstod mange af de rollekonflikter, der traditionelt opstår i byggerier, og som er årsagen til, at nye organiseringsformer og nye roller anbefales. Der var dog også tale om

”dårlig kemi” mellem parterne, og det skal ikke undervurderes som en vigtig forklaring på samarbejdsproblemerne. Her ser vi flest af de traditionelle lederroller slå igennem, og måden de udøves på får rollerne til at stå i modsætningsfyldt forhold til hinanden. Især mellem forvaltning og rådgiver, som vi ved, mens der i højere grad var rollesammenfald og – samspil mellem rådgiver og skoleledelse. Det uddybes i det følgende.

Bygherrerollen: Den aktive og myndige bygherre

I Svendborg var der, som tidligere beskrevet, en formaliseret og regelstyret bygherrerollefordeling i den kommunale organisation. Man havde kendte procedurer og beslutningsveje, og samarbejdet mellem parterne var uden problemer. Parterne internt i kommunen har da også opfyldt hinandens forventninger om rolle- og ansvarsfordelingen.

Skoleforvaltningen spillede en central rolle som aktiv bygherre i den første del af processen med tæt og god kontakt til skolelederen og samarbejde omkring indsamling af brugerønsker. Denne fase af projektet gik godt, og der var en forholdsvis god stemning og fællesskabsfølelse mellem parterne, så længe økonomien blev holdt udenfor. Her er især tale om en faglig udviklingsledelse i bygherrerollen. Senere indgår skoleforvaltningen dog ikke aktivt i ledelsen.

Politikerne indtager også en aktiv lederrolle som formel bygherre. Især udvalgsformanden spillede en fremtrædende og aktiv rolle i processen, og siger:

”Jeg har været meget mere involveret i denne sag end i andre sager. Men jeg blev meget engageret, og det blev lidt mit barn det her. (...) Jeg gik faktisk ned i detaljerne, fordi jeg synes, det var så spændende. Men ellers har jeg følt, at min rolle var at samle. (...) Jeg har gjort meget for, at alle var enige og få samlet byrådet med borgmesteren i spidsen. Politikerens rolle bliver også helt klart den økonomiske. Derfor har jeg ikke blot ansvaret for, at det blev en god modelskole, men også at det blev holdt planmæssigt indenfor de økonomiske rammer, som vi var blevet enige om. Det er min politikerrolle.”

Udvalgsformanden orienterede de politiske partier og skoleudvalget om sagens forløb, så alle fulgte processen, og i de vigtige første økonomiske beslutninger deltog flere politiske udvalg og borgmesteren. Udvalgsformanden mener, at det var afgørende at opbygge og fastholde konsensus

om projektet med de mange problemer undervejs. Udvalgsformanden går dermed ind i en form for politisk processtyrende lederrolle for at skabe politisk medejerskab til projektet, og det får stor betydning for byrådets velvilje til at bevillige et større beløb til projektet, end oprindeligt tænkt.

Ved udførelsen af projektet bliver teknisk forvaltning formand i styregruppen og overtager lederskabet. Her ser vi et skifte i lederskabet, da der nu kommer en mere klassisk bureaukratisk og regelstyret lederrolle på banen. Teknisk forvaltning valgte som bygherrerådgiver fra starten en meget aktiv bygherrerolle. En chef fra forvaltningen siger:

”Vi har gjort det sådan, at vi på forhånd bestemmer, hvilken rolle vi vil have. Og det skal selvfølgelig godkendes hele vejen rundt i kommunen. I denne sag har vi, i modsætning til normale opgaver, mere sat bygherren i centrum. Vi er mere med, end i øvrige sager. Denne sag er en stor og vigtig sag for Svendborg, så derfor har vi prøvet at sætte os mere i fokus her.”

Forvaltningen lavede, som vi ved, en tæt overvågning af rådgiverarbejdet, og kørte sagen meget regelret, hvilket de mener, at rådgiver havde svært ved at acceptere. Projektlederen siger:

”Vi kører efter de aftalte spilleregler, som der er på alle byggesager – AB92. Rådgiver vil gerne gå ind og lave en form for forhandling eller pragmatisk løsning. Men det holder ikke, det er ikke den måde, vi kører på. Ved at følge det regelsæt, opstår der ikke situationer, hvor man står i et juridisk tomrum.”

Teknisk forvaltning siger selv, at de nok på den baggrund var en kritisk og besværlig bygherre, men det mente de var den rigtige måde at styre projektet på.

Rådgiveren mener, at styringen var alt for detaljeret og for traditionelt regelret, så der ikke blev nok plads til nytænkning i projektet. Dertil kom, at bygherren var uklar og usikker på sine behov, samt at der var for mange involveret i sagen. Rådgiver havde gerne set en mere entydig og kompetent ledelse af projektet fra kommunens side:

”Det er vigtigt med dem, der styrer i kommunen, at de har pondus og overblik, og ved hvad de vil, for så har de et bedre udgangspunkt for at gå på kompromis. Problemer er der altid, det er måden, de tackles på, der er vigtig.”

Rådgiver fremhæver dermed en række problemer i den klassiske bureaukratiske lederrolle som hæmmende for processen og som en del af grundlaget for det konfliktfyldte lederskab.

I kommunen udviklede der sig dog et stærkt fællesskab mellem de kommunale parter om, hvordan bygherrerollen skulle håndteres, og både politikere og skoleforvaltning har været meget tilfredse med teknisk forvaltnings håndtering af sagen. Dermed ser vi, at en kombination mellem den faglige og bureaukratiske myndige lederrolle fungerer godt sammen i kommunens lederskab. Netop de politiske vanskeligheder og styringsproblemerne, får, som også beskrevet i forrige kapitel, typisk offentlige ledere til at gribe ”tilbage” til de klassiske hierarkiske lederroller, som skaber sikkerhed.

Som tidligere beskrevet, var Vestre Skole den bedst forberedte på konkurrencen. Skolen havde inden konkurrencen haft et længere fagligt udviklingsforløb om skolens fremtid, der blev bygget videre på i konkurrencen. Her havde flere grupper af brugere på skolen deltaget. Da byggeriet skal i gang og de store økonomiske problemer opstår, indskrænkes brugergruppen kraftigt. Det bliver skoleledelsen, der påtager sig den centrale styringsrolle, og indtager rollen som en faglig udviklingsleder i styringen. Men i løbet af processen udvikler han nærmest en rolle som supplerende ”tilsynsfører” på projektet, på grund af de mange problemer i byggeriet. Forældrene via skolebestyrelsen deltager ikke i styringen, og de indtog den traditionelle rolle som passive brugere, der orienteres om beslutninger.

Skolelederen: Den faglige udviklingsleder som både bruger, ”bygherre” og ”tilsynsfører”

Skolelederen har brugt ”oceaner af tid”, som han siger, på hele processen med at realisere Vestre Skole. Han har været den centrale drivkraft og ildsjæl i byggeriet og sat sig grundigt ind i og initieret den pædagogiske udvikling på skole og også sat sig ind i diskussionerne om sammenhængen mellem pædagogik og arkitektur. Alle aktører peger på skolelederen som en meget fremsynet og engageret leder, der er afgørende for projektets gennemførelse.

Skolelederen sidder i styregruppen og har på den måde ledelsesopgaven på brugersiden. Han koncentrerer sig i begyndelsen udelukkende om det faglige i projektet, og undgår så vidt muligt at

blive indblandet i de økonomiske problemer. Han indtager en udpræget faglig udviklingslederrolle, men samtidig tilpasser han sig kommunens beslutninger om projektets økonomi og følger dem loyalt, selvom det går hårdt ud over fagligheden i projektet. Han accepterer dermed et element af managerrollen i sit lederskab. Når det politiske niveau valgte at fortsætte projektet, efter de første økonomiske problemer, var det da i høj grad også, fordi de havde tillid til skolelederens lederevner og engagement, og fordi han i sit faglige lederskab udviste loyalitet mod kommunens økonomiske prioritering.

Skolelederen mener, at byggeriet og den pædagogiske udvikling skal følges ad, så derfor består hans arbejdsopgave både i at drive skole, skabe pædagogisk udvikling til de nye fysiske rammer og deltage i ombygningen af skolen. Det er alle store ledelsesopgaver og meget krævende for skolelederen, især da det står på i flere år. Skoleforvaltningen støtter op om skolelederen især i projektets dannelsesfase, men ellers overlades meget af det pædagogiske arbejde i gennemførelsesfasen til skolelederen. Dermed kommer skolelederen til først at være bruger, men siden også udfylde en del af bygherrerollen på den pædagogiske side, som vi også har set det i de to andre projektforsøg.

Rådgiver og skoleleder arbejder godt sammen om den faglige del af projektet. Rådgiveren siger:

”Uden skolelederen i denne her sag, så var det aldrig gået. Vi kan altid snakke, og han brænder for sagen. Det er det, der har holdt optimismen oppe hos mig. Havde man haft en skoleinspektør, der ikke var interesseret, var det ikke gået.”

Begge er meget fagligt orienterede og holder økonomien ude af deres samarbejde så vidt muligt. Skolelederen indgår i en svær balancegang for at holde sig ude af konflikterne mellem rådgiver og forvaltningen, men der findes netop et fælles fodslag i den faglige udviklingsrolle hos både rådgiver og skoleleder.

I begyndelsen følger skolelederen selve byggeriet på sidelinjen. På byggemøder deltager skolens pedel, og ellers er det gennem styregruppen, at skolelederen er med til at styre byggeriet. Han er altid med til at træffe beslutninger om generelle problemer, og han inddrager personalet på skolen efter behov. Men jo længere hen i processen byggeriet kommer, og diverse mangler og

kvalitetsproblemer opstår, jo mere går skolelederen konkret ind i byggeriet. Han begynder at overvåge arbejdet og dets resultater og forholder sig fx til selve udbudsmaterialet og de aftaler, der er lavet, for at kunne vurdere, om arbejdet udføres som aftalt. Han opdager ofte fejl i byggeriet, som han selv må gøre opmærksom på overfor håndværkere og i styregruppen. Han gør det for at få det bedst mulige resultat ud af byggeriet for skolen. Skolelederen er meget frustreret over det og siger i slutningen af processen:

”Det er ikke min opgave at gøre opmærksom på alle de problemer, der er i byggeriet, fx dårligt malerarbejde, manglende lister på gipsvægge osv. Der er mennesker, der har fået en masse penge for at holde øje med den slags, fordi de har en særlig uddannelse. Det er ikke mig, der bygger.”

Skolelederen går altså fra at forholde sig passivt til selve byggeprocessen ved at indtage sin faglige udviklingslederrolle til at indgå i en mere aktiv tilsynsførende rolle, hvor han både overvåger byggeriet og forsøger at forholde sig til byggeriets mere tekniske og kvalitetsmæssige sider.

Mange af de æstetiske og funktionelle problemer, som skolelederen opdager undervejs, skyldes dog projektets meget stramme økonomi og de mange besparelser, som projektet udsættes for i forløbet. For skolelederen har det været svært på forhånd at se, hvilke konsekvenser de mange besparelser fik, og ved realiseringen af byggeriet fremstår problemerne tydeligt.

Skolelederen på Vestre Skole er nok den leder i de tre processer, der har været under det største krydspres i sin rolleudøvelse. Han skulle forsøge at holde sig ”gode venner” med alle for at få gennemført projektet, og det var ikke let i dette projekt med så mange konfliktende krav og hensyn i processen. Han siger om sin egen rolle i forhold til projektets økonomiske ramme:

”I bakspejlet vil jeg nok sige, at jeg som skoleleder nok er gået for meget på kompromis ind imellem. Vi skulle have taget kampen i større udstrækning og så kæmpet for at få nogle flere penge fra starten af. De besparelser, de har gjort ondt. Og så skulle jeg nok have sagt på et tidspunkt, at de besparelser, som har pædagogiske konsekvenser, dem vil jeg ikke være med til. Men hvad der så var sket, det aner jeg ikke.”

Skolelederen stiller dermed spørgsmålstejn ved det hensigtsmæssige i den balance, han skabte mellem den faglige udviklingslederrolle og managerrollen med den politiske loyalitet, hvor fagligheden kom til at betale en høj pris. Man kan også se det som et dilemma ved både at indtage bygherre- og brugerrollen, hvor lederen som bygherre overholder de aftalte rammer for projektet, men som bruger kommer til at betale dyrt i fx vedligeholdelse fremover. Et dilemma, der netop opstår, fordi man i Vestre Skole projektet valgte at gennemføre hele projektet, men til en lavere pris, hvilket selvsagt betyder store besparelser og præger kvaliteten i projektet.

Rådgiverrollen: Den klassiske faglige rådgiverrolle

Rådgiveren siger om sin rådgiverrolle i begyndelsen af forløbet:

”Vi prøvede meget at agere som bygherres rådgiver. Vi skal have det fulde overblik og styre det overordnede. Kunsten består i at være forberedt på det ubehagelig og uforudsete, der kan komme. Som rådgiver er processen meget, meget spændende. Selvfølgelig er det resultatet, man bryster sig af senere. Men altså processen, det er den, der interesserer mig. Når en bygherre bliver utilfreds med mig som rådgiver, så bliver jeg vemodig, fordi mit største varemærke er, at jeg er god til at betjene bygherre.”

Når teknisk forvaltning og skoleforvaltningen kommer med deres vurdering af rådgiverne, understreger de altid, at rådgiverne var fagligt meget dygtige, og at de var dygtige til at inddrage brugerønsker og omsætte dem til praktiske løsninger. Den del af rådgivningsopgaven har fungeret rigtig godt, ifølge alle aktørerne. Rådgiver og skoleleder har da også haft et godt samarbejde, og rådgiver valgte ofte at ”smutte forbi” skolelederen inden et styregruppemøde, for at holde sig orienteret om og være forberedt på eventuelle problemer i processen. Rådgiver siger:

”For mig er skolelederen den egentlige bygherre. Vi kan se, at her har vi en skoleinspektør, der vil bruge skolen efter intentionen, når den er færdig. Han er i en svær position med både at være skoleleder, bygherre og inddraget i hele processen.”

Det faglige aspekt står dermed meget centralt i denne rådgiverrollen, og rådgiver foretrækker da også samarbejdet direkte med skolen som bygherre, fordi det er her, det faglige aspekt står tydeligst.

Forvaltningerne og politikerne er til gengæld uenige i rådgiverne måde at udfylde deres rådgiverrolle på, som vi allerede ved. De mener, der blev lagt for meget vægt på faglighedens interesser og for lidt vægt på managerrollens aspekt om at acceptere kommunens politiske og økonomiske rammer for projektet. Som vi ved, mente rådgiver da også fra starten, at der burde have været bevilliget flere penge til projektet, fordi der var for stor afstand mellem kravene til projektet og projektets økonomi. Rådgiverne beskriver selv deres rolle som kritisk overfor kommunens beslutning om økonomien, men denne kritiske holdning tager politikere og forvaltninger dem ilde op. Faglighed og politisk styring støder altså sammen som to konfliktende elementer i lederskabet. Rådgiverne tilpasser sig dog i praksis rammerne og indgår aktivt og konstruktivt i samarbejdet om at finde faglige og økonomisk forsvarlige løsninger, så projektet kan gennemføres.

Teknisk forvaltning fik dog aldrig tillid til rådgivernes måde at styre projektet på, og som vi ved, var der hele tiden forskellige opfattelser af tingene i processen, og man opnåede aldrig et fælles lederskab. Den regelstyrede og kontrollerede lederrolle fra forvaltningsside støder sammen med den faglige udviklingsleder med den kritiske holdning, og det skaber et konfliktfyldt lederskab i hele processen. Fra teknisk forvaltning forlyder det:

”Jeg ved ikke, om det ville have hjulpet i denne sag, men en konfliktmodel ville have været god at have, frem for at man nu løser det på den måde, at man skriver til hinanden. Man sætter sig ikke sammen og prøver at nå en konsensusløsning.”

På spørgsmålet om, hvorfor rådgiveren blev ved med at kæmpe for projektet, siger han eftertænkende, at måske skulle projektet have været kuldsejlet i begyndelsen, men:

”Jeg tror, det er fordi rådgivere er et særligt folkefærd. Man har sin faglige stolthed og man vil ikke krybe væk fra en sag. Man kommer op igen 10 gange, om ikke andet så for at få afsluttet projektet tilfredsstillende. Jeg tror, det ligger i generne. Det er vores måde at håndtere tingene på.”

Det er tydeligt, at fagligheden og den faglige stolthed har en stor plads hos rådgiveren.

Opsamling

Fra starten i Vestre Skole projektet opstår der konflikter i lederskabet, der handler om den mest hensigtsmæssige måde at gennemføre projektet på. Den store afstand mellem krav i byggeprogram og projektets målsætninger i forhold til kommunens økonomiske rammer bliver det underliggende tema for konflikterne, og parterne indtager hver deres roller for at forsvare deres standpunkt. Det fører til rollekonflikter og konfliktende rolleforventninger. Rådgiverne indtager en udpræget faglig udviklingslederrolle med vægt på fagligheden (krav og målsætninger i projekt skal opfyldes) og en kritisk holdning til politikken (de politiske beslutninger om økonomien i projektet). Generelt mener rådgiver, at offentlige byggesager er vanskelige på grund af mange aktører og interesser. I kommunens ledelse tager man afstand fra den kritiske faglige lederrolleudøvelse hos rådgiver, og efterspørger en større grad af managerrollen i rådgivernes lederskab med større forståelse for politik og offentlig forvaltning.

Bygherren indtager fra starten en meget aktiv, kontrollerende og myndig bygherrerolle, som bliver mere udpræget med tiden. Strategien skyldes manglende tillid til rådgiverne på grund af deres kritiske holdning til kommunens prioriteringer. Både politikere og de to forvaltninger indgår aktivt i forløbet som bygherre, men opgave- og ansvarsfordelingen er regel- og traditionsstyret, så der udvikles et godt og rutineret samarbejde. Rådgiverne tager afstand fra den kontrollerende og myndige rolle. De efterspørger en langt mere fleksibel og mindre regelbaseret styring af bygherre for at få plads til flere kompromisser og nytænkning i projektet.

Skolelederen har, som rådgiveren, sit fundament i den faglige udviklingslederrolle som kombineres med især managerrollen (han underordner sig den politiske prioritering) og har en form for tilsynsførerrolle på byggeriet i slutningen af processen. Han balancerer i sit lederskab mellem de stridende parter, og indgår i et krydspres hvor mange hensyn og værdier skal håndteres.

Skolelederen skal derfor udøve en svær balance i sin rolle, men han gør det meget kompetent, ifølge de øvrige ledende parter. Han overvejer dog selv i slutningen, om han skulle have indtaget en mere udpræget faglig lederrolle for at undgå de mange forringelser i projektet.

I lederskabet af Vestre Skoles proces finder man altså aldrig en hensigtsmæssig balance mellem værdierne om faglighed, demokrati og effektivitet. Rolleudøvelsen bliver konfliktbaseret, og

klassiske konfliktredskaber kommer i brug. Her opleves en række af de traditionelle problemer i ledelsen af byggerier. Ingen mener, at det har været en god proces.

Konklusion

I kapitlet har vi beskæftiget os med, hvilke lederroller der kommer til udtryk i de tre processer, samt deres fordele og ulemper i forhold til den gode proces i byggesager som de tre skolebyggerier. I indledningen blev de generelle nye lederroller for de forskellige parter i et byggelederskab præsenteret. Der var tale om en ny aktiv bygherrerolle, en interaktiv rådgiverrolle og flere varianter af en netværkslederrolle, som kan dække både bygherre og rådgiverrollen. Rollevarianterne er brugt til at karakterisere og diskutere den konkrete rolleudøvelse i de tre kommuner.

I de tre kommuner har vi set meget forskellige rolleudøvelser i ledelsen af byggeprocesserne. Der er både klassiske og nye lederroller repræsenteret med hver deres fordele og ulemper. Der har i alle processer været visse rollekonflikter, men vi set det mest udpræget i processen med Vestre Skole, hvor der i hele forløbet er markante rollekonflikter og skuffede rolleforventninger i ledelsen mellem kommune (bygherre) og rådgiver. I Trekroner processen er der rollekonflikter og rolleklarhed i begyndelsen af processen, men da teknisk forvaltning overtager styringen, kommer der rolleklarhed og rolletilfredshed. Der er ingen tvivl om, at rolleklarhed og skuffede rolleforventninger skaber konflikter i processen.

Den første anbefaling på baggrund af erfaringer fra de tre kommuner, er derfor:

Præcisér fra starten den interne rollefordeling i kommunen og i forhold til rådgiver.

Overvej hvilke lederrollevarianter (og egenskaber) skal (ikke) repræsenteres af hvem i processen?

Det kræver en bevidstgørelse og tydeliggørelse af, hvad de enkelte rollevarianter består af, hvordan de kan udøves i processen og hvilke fordele og ulemper, de hver især har (kan have) for gennemførelse af en konkret byggeproces. De forskellige rollevarianters hensigtsmæssighed vil afhænge af, hvilke værdier og hensyn, der vægtes i en proces. Derfor kan man ikke anbefale nogle roller som generelt bedre end andre.

Et *succeskriterium* for den succesrige ledelse er derfor, hvor god ledelsen er til at vælge, kombinere og balancere mellem de forskellige rollevarianter i forhold til konteksten og den konkrete opgave. Det gælder både bygherre og rådgiver.

At foretage bevidste og refleksive valg kræver, at lederne i praksis har mulighed for at udøve de roller, der findes hensigtsmæssige. Hvis kommune eller rådgiverfirma kræver en bestemt rolle, kan det være en hindring for at udøve den situationsbestemte ledelse med tilpassede lederroller. Men det kræver også, at lederne har kendskab til de mange valgmuligheder i lederroller. Ser man kun én mulighed, er der ikke tale om valg. Dertil kommer, at de bevidste valg kræver en høj grad af refleksionsevne hos deltagerne i ledelsen, fordi ledelsen hele tiden skal analysere sig frem til den mest hensigtsmæssige brug af rollevarianter i den givne situation. Sidst skal lederne også besidde de kompetencer og den viden, der skal til for at udøve de forskellige rollevarianter. Der er altså mange *betingelser*, der skal være opfyldt, før det er muligt for lederne at udøve det bevidste og refleksive valg af lederroller. Det peger på den næste anbefaling, der er:

Man skal kvalificere og professionalisere ledelsesopgaven både hos kommunerne og hos rådgiverne. Ledelse er ikke blot noget, man gør eller er ("den fødte leder"), det er noget, man lærer (den professionelle leder).

Når der skal vælges, kombineres og balanceres i rolleudøvelsen, er det vigtigt, at grundlaget for at foretage valgene tydeliggøres i processen, fordi det både giver ledelsen, resten af kommunen og brugerne et billede af, hvilke hensyn og værdier der prioriteres højt i processen, og dermed får de en mulighed for at forholde sig til konsekvensen af valgene. Når det offentlige er bygherre, bliver denne synliggørelse og offentliggørelse særlig vigtig. Det er ikke blot et anliggende for den interne byggeledelse i kommunen. Vi ser da også, at der i alle kommuner er et pres fra politisk side om at indgå i omvendte licitationer og eventuelt partnering med en særlig rolleudøvelse til følge for lederne, fordi kommunerne mener, at det giver bedre processer og resultater set fra kommunens side.

Den aktive og synlige bygherre i flere varianter

I de tre kommuner ser vi forskellige både nye og gamle varianter af en aktiv bygherre. Der er tale om en klassisk myndig og kontrollerende bygherre med detailstyring, men også om nye roller som

den processtyrende aktive bygherre med detailstyring og den aktive bygherre som manager med ”arms-længde” (ramme) styring. Den myndige og kontrollerende bygherrerolle udvikles som del af et modsætningsfyldt rådgiver- og bygherreforhold, mens de to andre roller udvikles i et problemfrit og konsensusorienteret samarbejde mellem rådgivere og bygherre. I det tidligere kapitel beskrives det, at offentlige ledere i konfliktfyldte situationer har en tendens til at aktivere traditionelle og kendte styreformer og roller for at sikre sig kontrol med situationen. Kontrollen kan opnås gennem denne rolleudøvelse, men konflikter videreføres og udbygges ofte og samarbejdet forbedres sjældent.

Vi ser to forskellige fortolkninger af en ny aktiv og synlig bygherrerolle i form af processtyreren og manageren. Begge bygherreroller illustrerer nytænkningen indenfor ledelse generelt og også i byggeledelse, men de to roller baserer sig på meget forskellige præmisser. Hvor processtyreren især fokuserer på integration, inddragelse og processen, fokuserer manageren især på effektivitet og resultatet. De to nye former for aktive bygherreroller kan illustreres således, når de overføres til en byggeproces:

Bygherrens processtyrerrolle	Bygherrens Managerrolle
Bygherrestyring og udførelse har overlap fx på byggemøder eller lign.	Bygherrestyring og udførelse adskilles
Styring på økonomi og proces – hands on styring	Styring på mål, rammer og økonomi – arms-length styring
Processtyring det centrale	Processtyring overlades til udførende
Bred konsensus blandt mange aktører	Snæver konsensus i lukket, effektivt lederskab
Inddragelse og konsensus som drivkraft	Effektivitet og hurtige resultater som drivkraft

Begge former for bygherreroller var set fra aktørenes egen bedømmelser en succes i de to kommuner, hvor de blev udøvet. Der blev i begge tilfælde bygget et produkt, som styringsaktørerne var tilfredse med, og der var ingen styringsproblemer og kun få konflikter i processerne. Set fra hver sin styringsvinkel og hver sine værdier, var der altså tale om effektiv bygherrestyring. I denne rapport er der dog også anlagt eksterne succeskriterier for den gode proces, og i forhold til disse kriterier får den aktive bygherrerolle i form af managerrollen problemer med at opfylde kriterierne om den brede deltagelse, opbakning og ejerskab til projektet, som også nævnt i sidste kapitel. Det kan være afgørende for, om produktet bruges efter hensigten.

Som det fremgår af de to rollemodeller ovenfor, lægger de vægt på henholdsvis proces og resultat. De nyeste diskussioner om hensigtsmæssig ledelse handler da også om, hvorvidt man med tendensen til en større vægt på processen i fx en bygherrerolle kommer til at opgive indflydelsen på resultatet. I både processtyrerrollen og managerrollen overlades resultatet til de udførende parter: ”hvis bare de (fx skole og rådgiver) bliver enige, så bakker bygherre (forvaltningen og politikerne) op”. Det kan give problemer med at få opfyldt fx mere overordnede og brede mål i en kommune. Et eksempel kan være, at både rådgiver og skoleleder enes om at indsætte faglokaler i det nye byggeri, mens det overordnede formål var at bygge Fremtidens Folkeskolen bl.a. uden faglokaler. Spørgsmålet er, om man i højere grad kan forene en kommunal proces- og resultatstyring i den nye bygherrerolle? I Roskildes bygherrerolle kommer vi tættest på denne styringsrolle, og perspektivet på en sådan bygherrerolle kan være bygherren som meta-guvenør.

Den aktive bygherre som metaguvenør

Begge de nye bygherreroller berører emnet om metastyring på hver deres måde. Metastyring er, som beskrevet i forrige kapitel, en indirekte måde at styre forholdsvis selvstyrende enheder på, fx udførende enheder, styregrupper, projektgrupper osv. Gennem metastyring kan den aktive og synlige bygherre fastholde en form for fælles (kommunal) styring, der både vedrører proces og resultat, uden at det sker med den klassiske kontrollerende og hierarkiske regelstyring og uden, at styringen underminerer det store engagement og deltagelse hos de involverede styringsaktører. Den eller de styringsaktører der udøver metastyring, kan vi kalde for meta-guvenører. Meta-guvenører har flere styringsredskaber til rådighed:

Meta-guvenøren:

§ Styrer via mål og rammer (fx økonomi)

§ Styrer via institutionelt design (fx organisationsstrukturer)

- § Styrer via påvirkning af normer, værdier og holdninger
(fx historiefortælling og opbygning af ”skæbnefællesskaber”)
- § Styrer via netværksdesign (opretter netværk, faciliterer dem og støtter netværksdeltagerne)
- § Styrer via netværksdeltagelse (deltager i mange samarbejdsgrupper)

I Odenses bygherrerolle ser vi metaguvenøren som især mål- og rammesættende. Politikerne udstikker meget overordnede mål og rammer, og de omsættes til mere specifikke mål og rammer for det konkrete byggeprojekt, der så bruges af teknisk forvaltning til at styre projektet. Kun ved konflikter eller problemer anvender bygherre direkte netværksdeltagelse. Her ser vi altså den mest begrænsede form for metastyring. Mens vi i Roskildes bygherrerolle ser de fleste elementer af metaguvenørrollen komme til udtryk. Bygherren styrer ikke blot via mål- og rammesætning og sporadisk netværksdeltagelse, men også gennem institutionelt design (bredt betydende byggeudvalg), gennem påvirkning af normer, værdier og holdninger (fx om arkitektur og projektets vigtighed i større perspektiv), gennem netværksdesign og facilitering (oprettelse af arbejdsgrupper, konflikthåndtering og mediering etc.), og sidst gennem, stabil og udbred netværksdeltagelse (i forskellige grupper). Her påvirkes altså både processen, dens deltagere og resultatet på en måde, som alle de mange aktører oplever som understøttende og positiv – altså ikke begrænsende, dikterende eller kontrollerende.

Bygherrerollen som metaguvenør kunne være et alternativ til både den management prægede og klassiske ”bureaukratiske” bygherrerolle, der samtidig tager højde for en del af kritikken mod processtyrerrollen. Det kan udgøre en mellemvej mellem at enten diktere, hvad resultatet skal være, eller overlade det helt til de udførende parter. Men at udøve denne rolle kræver særlige kompetencer, og det uddybes i næste kapitel. Samtidig skal man dog huske styringsmottoet om, at alle styreformer og styringsroller har en indbygget risiko for fiasko, og derfor må rollen som metaguvenør indgå som en af flere roller, der kan indgå i overvejelser om den mest hensigtsmæssige måde at styre et konkret byggeprojekt på.

Rådgiverne som faglige rådgivere

Indledningsvist blev der beskrevet en række forslag til nye interaktive rådgiverroller og -opgaver, der til dels overlapper forskellige rollevarianter i bygherrerollen. I de tre processer i kommunerne ser vi ikke mange tegn på nye rådgiverroller. Rådgiverrollen i de tre processer ligger tæt på den

traditionelle faglige rådgiverrolle. Alle rådgiverne beskrives da også som fagligt meget dygtige og professionelle i denne rolle. Især den åbne og diskuterende faglige rådgiverrolle får stor opbakning blandt brugerne. I en af kommunerne ser man et stort indslag af managerrollen, idet rådgiverne er gode til at respektere og være lydhøre overfor de politiske beslutninger ved at indrette projektet efter de skiftende vilkår. I de to andre kommuner efterspørges et større indslag af manageren i rådgiverrollen: at rådgiverne i højere grad accepterer de særlige betingelser, der er for offentligt byggeri, hvor økonomi og politik med mange hensyn og krav er et grundvilkår. For kommunerne er det vigtigt, at rådgiverne forstår de særlige betingelser, der er for offentligt byggeri frem for privat byggeri. Rådgiverne selv medtænker da heller ikke fx procesledelsesrådgivning, men overlader det til bygherre og brugere.

Spørgsmålet er, hvorfor rådgiverne indgår i den traditionelle rådgivningsrolle? Det skyldes nok flere forhold. Dels at det er en nem rolle for rådgiverne (bevidst eller ubevidst) at indgå i – den er ukompliceret og kendt, dels at kommunerne forventer, at de udøver denne rolle. Kommunerne efterspørger kun i Svendborg eksplicit en anden rådgiverrolle, mens de selv påtager sig alle de øvrige opgaver, der kunne ligge i en rådgiverrolle. Det handler fx om planlægningsrådgivning, bygherrerådgivning og procesledelsesrådgivning. Alle kommunerne er enige om, at disse opgaver i store byggesager skal ligge internt i den kommunale forvaltning, fordi det kræver indsigt i kommunernes måde at fungere på at varetage disse opgaver. Især både planlægningsrådgivning og bygherrerådgivning fremhæves som en central kommunal opgave.

Procesledelsesopgaven indgår kun eksplicit i Trekronerskolens proces. Kunne denne opgave varetages af rådgivere i højere grad? Det kommer an på, hvilke styreformer kommunerne anvender i en byggesag. Hvis metastyring bliver den dominerende styreform, kan processtyringen ikke ”privatiseres”, uden at det offentlige mister en meget central styringsfaktor. Jo mindre den kommunale bygherre styrer direkte på resultater (gennem diktater), og jo mere der styres på proces (fx hvem der skal være med til at skabe resultatet), jo vigtigere bliver det, at processtyringen fastholdes som et offentlige politisk og demokratisk styringsanliggende. En metaguvernør bør være en offentlig aktør med politisk demokratisk legitimitet og mandat, hvis man skal kunne placere ansvar, skabe opbakning til resultatet og sikre sig at fællesskabets interesser bliver varetaget.

Den snævre og brede fortolkning af brugerrollen

I de tre kommuner er alle enige om, at brugerne (skolerne) skal spille en central og aktiv rolle i processen, og skolerne indgår da også som de mest aktive styringsaktører sammen med de tekniske forvaltninger og rådgiverne. Samarbejdet mellem rådgivere og brugere og mellem brugere og forvaltninger har været det bedst fungerende i forløbet af de tre processer.

I de tre kommuner defineres brugerrollen dog forskelligt. I processen med Munkebjergskolen og Vestre Skole defineres brugergruppen snævert med skolelederne som repræsentant for brugerne i styregrupper, og personalet som den brede brugergruppe i arbejdsgrupper. Mens brugerrollen defineres bredt i Trekronerskolens proces med også forældrene som en del af brugerne. Ingen inddrager dog eleverne som brugere. Undtaget er dog Vestre Skole, der i opstarten til konkurrencen lavede temadage med både elever og forældre om den fremtidige Vestre Skole. Forældre og elever blev dog ikke inddraget siden hen.

Især i de to af kommunerne (Odense og Svendborg) overlader man inddragelsen af brugerne til skolelederen. Hverken politikere, forvaltninger eller rådgivere blander sig i, hvem der skal deltage på brugersiden og stoler på, at skolelederne sørger for at få repræsenteret deres bagland. I Roskilde er indstillingen til brugerinddragelsen anderledes. Skoleforvaltningen og politikerne lægger fra starten vægt på en bred inddragelse af også forældrene gennem skolebestyrelsen, og forældrene kommer til at spille en meget aktiv brugerrolle som processtyrer sammen med teknisk forvaltning. Men heller ikke her inddrages eleverne. Ser man på diskussionen om metastyring og bygherren som metaguvenør vil en del af denne rolle netop være, at man som bygherre sikrer sig, at alle relevante brugere ikke blot bliver inddraget, men også hjulpet til at deltage, så alle kan deltage på forholdsvis lige præmisser i processen. Det kræver en del hjælp og støtte til bl.a. forældrene, der kommer med en anden form for viden end den lærerfaglige og arkitektoniske. Det uddybes i næste kapitel.

Skoleledernes brugerrolle bærer stærkt præg af rollen som den faglige udviklingsleder. Der lægges stor vægt på fagligheden i lederskabet, og når lederne lægger vægt på den processtyrende rolle er det især overfor personalet og ikke forældrene, og det er yderligere især overfor det lærerfaglige personale, mens pædagoger og forældre inddrages i langt mindre grad. Alle tre ledere udtrykker en markant lærerfaglighed i deres lederskab. Til gengæld ser vi elementer af managerrollen hos alle tre ledere, idet de alle accepterer og tilpasser sig de politiske og økonomiske vilkår i kommunen for

deres byggeprojekter. Der samarbejdes godt internt med kommunen, mens samarbejdsproblemerne især opstår ned ad på skolen og ud af til forældrene. Klassiske problemer i den faglige udviklingslederrolle. I næste kapitel får vi en forklaring på, hvorfor brugerrollen udvikler sig så forskelligt i de tre kommuner.

Hvis man samlet ser på kriterierne for den gode proces, beskrevet indledningsvist, er det problematisk, at brugerrollen på skolerne bliver defineret snævert til at omfatte skolelederne og enkelte lærere eller andet personale. Formelt set er skolebestyrelsen en central styringsaktør på skolen, og dermed en central bruger af skolen, men det afspejler sig kun i de to af processerne. Alle relevante aktører bliver dermed ikke inddraget i processen, og det skaber da også en del konflikter. Det er også forbavsende, at eleverne stort set er fraværende som brugere i alle tre processer.

Kapitel 7: Mellem ekspertviden og interaktiv viden

De bedste oplevelser i processerne knytter sig til de faglige diskussioner om, hvordan skolerne skulle se ud i praksis. Diskussionerne lå under konkurrencen og i programmeringsfaserne, hvor de oprindelige konkurrenceideer skulle omskaves til realiserbare byggerier i et samarbejde mellem rådgivere og skolens brugere. Som en skoleleder siger:

”Det sted, jeg har oplevet størst sammenfald mellem kulturer, det er den kreative del både hos lærere og arkitekter. De er begge kreative mennesker, der finder løsninger. De ser ikke problemer, men finder løsninger. Det har jeg oplevet som det mest berigende og spændende.”

Et konkurrencekrav var, at de deltagende arkitektfirmaer skulle have en pædagogisk konsulent tilknyttet. De tre skolebyggerier handlede derfor om at få skabt en bestemt form for viden i form af en kombination af den pædagogiske og arkitektoniske viden som grundlag for at bygge fremtidens folkeskole. Kapitlet handler om udviklingen af dette videngrundlag. Spørgsmålet er, hvilken form for viden, der kom til at ligge til grund for byggerierne i deres realisering, hvordan de forskellige former for viden blev repræsenteret i processen, samt hvad deltagerne opfatter som ”den rette viden” i skolebyggeprocesser?

I både forvaltningslitteratur og byggelitteratur beskæftiger man sig generelt med spørgsmålet om, hvordan man får skabt det rette videngrundlag til at øge kvaliteten i offentlige ydelser generelt og i byggerier. Her står begreber som tværfaglighed, helhedsløsninger og videndeling centralt.

I byggelitteraturen beskæftiger man sig med muligheden for større videndeling og læring i selve udførelsesprocessen blandt håndværkere og om større inddragelse af brugerviden, og i forvaltningslitteraturen taler man også om videndeling og om opgøret med den fagprofessionelle autoritære videndominans. I litteraturen konstaterer man, at man meget ofte støder på faggrænseproblemer og konflikter mellem eksperter, og at ekspertarrogance er udbredt i forhold til brugerne. Det skaber problemer i forhold til effektiviteten og de gode løsninger både i byggeprocesser (fx By- og Boligministeriet 2000) og i den offentlige forvaltning generelt (Jespersen

1996, Jørgensen og Antonsen 1992, Sehested 1996). Derfor taler man om nødvendigheden af at udvikle nye videnformer, der bevæger sig væk fra den (mono)disciplinorienterede viden over mod andre former for viden.

Vi starter kapitlet med en bredere introduktion til emnet, hvor vi kommer ind på den traditionelle institutionalisering af viden, der ligger i den offentlige forvaltning og i den traditionelle ekspertrolle. Det præger tydeligvis de tre processer. Dernæst præsenteres de forskellige forslag til nye videnformer, der kan komme i spil, hvis man går væk fra den (mono)disciplinære viden, som der lægges op til både i kommuner og i byggebranchen. I kapitlet præsenteres både den multidisciplinære, den interdisciplinære og den transdisciplinære (interaktive) viden. Det skaber grundlag for at diskutere og karakterisere de videnformer, der kom til at ligge til grund for de tre skolebyggeprocesser i kommunerne.

Fagprofessionel organisering med mono- eller multidisciplinær viden

Vores samfund er som et moderne samfund bygget op omkring ekspertviden og videnskab som grundlaget for at finde frem til "sandheden" og de rigtige løsninger på samfundsproblemer – når nu ikke religionen eller andet kan give svaret. Det har givet eksperter en særlig betydende og autoritær rolle i vores samfund. De har været afgørende for at definere vores normer og værdier – og dermed bedømme, hvad der er rigtigt (sandt) og forkert (falsk). Vi kender den klassiske situation med en fjernsynsdebat, hvor "Eksperten" indkaldes for at fortælle os sandheden om emnet.

Men "ekspertvældet" er kommet under stærkt pres de senere år. Religionen begynder for nogle at udgøre et alternativ til videnskab, politisk ønsker man at indskrænke eksperternes magt i samfundets styring, og videnskabeligt stiller man spørgsmålstegn ved, om videnskaben fører os til den endelige sandhed ("eksperterne er jo indbyrdes uenige, deres viden ændrer sig hele tiden, og de tager også fejl"). Eksperternes autoritære rolle udfordres derfor i disse år, og det samme gør deres organisatoriske grundlag i offentlige organisationer og indenfor byggebranchen, som har vores interesse.

Det ændrer dog ikke ved, at vores offentlige institutioner og også byggebranchen med deres organiseringer, traditioner og rutiner stadig er stærkt præget af, hvad vi kan kalde det

fagprofessionelle bureaukrati for de offentlige organisationers vedkommende (Jespersen 1996, Sehested 2002) og professionsdominansen for byggebranchens vedkommende (Thomassen og Clausen 2002, By- og Boligministeriet 2000). Det kommer tydeligt til udtryk i processen med de tre skolebyggerier, så vi ser kort på, hvad denne organisering indbefatter.

Det *fagprofessionelle bureaukrati* i kommunerne opstod især med den første kommunalreform i 1970, hvor blev der opbygget store fagforvaltningssystemer og institutioner, der tog udgangspunkt i bureaukratiske (viden)funktioner, som fx teknik, økonomi, skole og sundhed. Det førte til udviklingen af det fagprofessionelle bureaukrati som en særlig variant af den klassiske hierarkiske styreform, der er beskrevet i kapitel 5. Det fagprofessionelle bureaukrati er karakteriseret ved:

- § den faglige ekspertviden og teknokratiske værdier er fundamentet for at definere behov, mål og kvalitet på serviceområdet,
- § den politiske styring er begrænset til ramme- og økonomisk styring: kompensatorisk styring, mens indholdet har været overladt til de fagprofessionelle,
- § der arbejdes typisk i stærkt specialiserede og fagligt funktionsopdelte administrative enheder, hvor der opretholdes skarp adskillelse mellem opgaver, ansvar og kompetence – man blander sig ikke i hinandens arbejde (fx mellem teknisk – og skoleforvaltning),
- § ledelse og profession sammenkobles gennem fagprofessionel ledelse, fx arkitekt eller ingeniør som leder af tekniske forvaltning og lærer som leder af skoleforvaltning og skole
- § de udførende fagprofessionelle har metodefrihed og stor selvstyring i arbejdet

(Jespersen 1996, Sehested 2003)

Vi ser samme tendens i beskrivelser af *byggebranchens* organisering med *professions- og fagdominans*:

- § mange forskellige professioner og faggrupper med hver deres specialiserede viden indgår i et byggeri,
- § de er organiseret i små og mellemstore selvstændige virksomheder (fx arkitektfirma, ingeniørfirma, VVS, tømrer osv.) med skarp adskillelse mellem opgaver og ansvar
- § disse virksomheder bygger på hver sit fag og er stærkt fagopdelt i deres virksomhedskultur
- § også her er profession/faglighed og ledelse sammenkoblet

(Thomassen og Clausen 2002, By- og Boligministeriet 2000).

Begge organiseringsformer fører til udvikling af et videngrundlag for ydelser og byggerier, der består af monodisciplinær viden eller multidisciplinær viden. Den *monodisciplinære viden* baserer sin opgaveløsning på en enkelt faglig disciplins perspektiv og opretholder denne disciplins identitet og grænser. Arbejdet og løsningerne vurderes ud fra disciplinens egne gyldighedskriterier. Den *multidisciplinære viden* er en samling af viden fra flere faglige discipliner, som dog hver især bevarer deres egen identitet og grænser. Typisk vil én disciplin være den dominerende og styrende, mens andre discipliner agerer som underleverandører med specialviden.

Det kommunale skolebyggeri i de tre kommuner udfolder sig tydeligvis i feltet af mange professionsdominerede private virksomheder og offentlige enheder, der har tradition for at udvikle mono- eller multidisciplinær viden som grundlag for løsninger og produkter. De private (selvstændige) professionsdominerede rådgiverarkitektfirmaer skal samarbejde med den lærerdominerede skole og det fagprofessionelle bureaukrati i tekniske forvaltninger og skoleforvaltninger med hver deres specialisering. Blandt de udførende i byggeriet, skal rådgiverne og/eller entreprenøren samarbejde med alle de involverede private byggevirksomheder, der er professions- eller fagdominerede.

Både i forvaltningslitteraturen og i byggelitteraturen rejses kritik af den professionsdominerede organiseringsform. Den grundlæggende kritik tager udgangspunkt i, at man ikke længere mener, at man får de bedste løsninger ud af den professionsdominerede organiseringsform. Det fagprofessionelle bureaukrati i kommunerne kritiseres for dets fagprofessionelle arrogance, stivhed og ineffektivitet, ufleksible løsninger og fremmedgørelse af borgerne (Sehested 2002, Broadbent, Dietrich og Roberts 1997, Dent, O'Neill og Bagley 1999). Byggeriet kritiseres tilsvarende for de stive faggrænser og den skarpe adskillelse mellem professioner, fag, opgaver og ansvar, der skaber dyre, ineffektive og dårlige byggerier (By- og Boligministeriet 2001b, By og Boligministeriet 2000, Thomassen og Clausen 2002). Vi skal i de tre kommuner se, om og hvordan man forsøger at overkomme disse problemer på ledelsesniveau.

Spørgsmålet er, hvad der efterspørges i stedet for det fagprofessionelle bureaukrati og det professionsdominerede og fagopdelte byggeri med den mono- og multidisciplinære viden? Hvordan

skal organiseringen og en anden viden se, hvis vi skal have bedre løsninger og højere kvalitet i offentlige ydelser og byggeri? Her er der mange fællestræk at finde i de to diskussioner.

Projektorganisering og den lærende organisation med inter- og transdisciplinær viden

I kapitel 5 er beskrevet nye organiseringsformer indenfor både de offentlige organisationer og i byggebranchen. Disse organiseringsformer betyder en strukturering af det fagprofessionelle arbejde, der kan få betydning for den viden, der er resultat af arbejdet.

I *forvaltningssystemet* er tendensen, at fagforvaltningernes betydning nedtones, og i mange tilfælde er fagforvaltningerne blevet eller er ved at blive nedlagt (Klausen 2005). Det sker for at nedbryde sektoropdelingen og undgå de mange samarbejds- og koordineringsproblemer. I stedet oprettes en lang række forholdsvis selvstændige og kontraktrevne driftsenheder/"virksomheder" med hver deres opgaver. Dertil kommer en række stabs- og konsulentfunktioner, der skal servicere det politiske system og driftsenhederne. I driftsenhederne og mellem dem oprettes mange mere eller mindre stabile projektgrupper og teams, hvor folk skal samarbejde om at løse fælles og tværgående opgaver (Sehested 2003, Klausen 2005, Rapportson 2001). De fagprofessionelle skal i de nye organiseringer samarbejde på tværs af discipliner og med brugerne i diverse projektgrupper og teams for at løse de offentlige opgaver, og de skal i fællesskab finde frem til de bedste løsninger. De professionelle har dermed ikke længere en entydig autoritær rolle. De skal i højere grad forhandle sig frem til en styrende rolle – altså overbevise de andre om, at netop deres viden er relevant og vigtig for at opnå den bedste viden (Bruijn og Heuvelhof 2000). Som vi så det i kapitel 6, udvikles der nye lederroller, hvor den fagprofessionelle leder ikke længere blot kan forsvare professionen og egen monodisciplinære viden, men skal forsøge at inddrage andre former for viden og værdier i styringen for at få de bedste løsninger.

I litteraturen om *udvikling af byggebranchen* finder vi samme form for overvejelser. Her tales om nødvendigheden af at udvikle det lærende byggeri, hvor de faglige kulturer ændres, så specialist viden ikke udøves hver for sig, men sammen. Her er det især kulturforskelle mellem arkitekter, ingeniører og håndværkergrupper, der peges på. Den klassiske rollefordeling er, at arkitekten sidder alene og tegner, ingeniøren sidder alene og konstruerer, og entreprenøren sidder alene og regner.

Tilsvarende varetager de enkelte håndværkergrupper hver deres opgaver. Byggeopgaven må i stedet betragtes som en fælles opgave med fælles ansvar, hvor en samling af alles viden er helt afgørende for at få et byggeri af høj kvalitet. ”Ingen kan samle guldet op alene”, som det formuleres i By- og Boligministeriets debathæfte (2002b: 28). Udvikling af den fælles viden kan ske gennem tværfaglige samarbejdsformer, som fx opgaveorienterede arbejdsgrupper, workshops, teams, fælles tegnestuer og multisjak. Der skal desuden ske en løbende udvikling af viden og kompetencer i byggeriet, og derfor må der udvikles nye evaluerings- og feedback-redskaber til at opsamle viden. (By- og Boligministeriet 2000, Thomassen og Clausen, 2002, By- og Boligministeriet 2001b, Erhvervs- og Boligstyrelsen 2002a).

De to beskrivelser opstiller et bestemt billede af, hvad ”den rette viden” er til at skabe gode løsninger i de offentlige forvaltninger og i byggeriet. Den rette viden består her af interdisciplinær og transdisciplinær viden. *Interdisciplinær viden* er en anden form for tværfagligt samarbejde end den multidisciplinære. I den interdisciplinære viden udfordres disciplinernes egen identitet og grænser og forskellige discipliner og professioner samarbejder ligeværdigt uden at én disciplin eller profession indtager den dominerende rolle. Den bedste løsning udvikles og opstår i synergien mellem de forskellige discipliner og fag. I arbejdet integreres de forskellige perspektiver og synsvinkler, så noget fælles opstår. Den *transdisciplinære interaktive viden* går endnu videre. Her går man ud over den disciplinære viden for at finde ”den rette viden”. Man har forladt troen på, at eksperter uden at tage hensyn til kontekst og situation kan komme med brugbare løsninger i praksis. Gyldighedskravet for, om løsninger er gode eller dårlige, er, om de fungerer i praksis, det vil sige accepteres og tages i brug af de berørte parter (Rapportson 2006, Elkjær 2005). Det er den pragmatiske og ikke den dogmatiske og elitære løsning, man efterspørger, fordi den samme standardiserede løsning ikke virker på samme måde i forskellige kontekster og situationer. For at finde de bedste løsninger, skal man derfor inddrage den lokale, konkrete og situerede viden, og den besidder brugerne af løsningerne (Sandercock 1998, European Planning Studies 1999). De forskellige videnformer, deltagere og organiseringer sammenfattes i følgende model:

	Monodisciplinær viden	Multidisciplinær viden	Interdisciplinær viden - snæver og bred	Transdisciplinær og interaktiv viden – snæver og bred
Videnform	En fagdisciplin	Flere	Ny viden gennem	Ny viden gennem

	dominerer med sin viden	fagdiscipliner ”ved siden af hinanden”	integration af flere fagligheder	integration af ekspertviden og konkret, situeret brugerviden
Deltagere	En profession eller faggruppe	Flere professioner, faggrupper – én dominerer	Flere professioner, faggrupper - ligestillede	Flere professioner, faggrupper og brugere (inklusive lægmanden)
Organisering	Funktionelle, specialiserede fagforvaltninger	Funktionelle, specialiserede fagforvaltning med samarbejdsgrupper	Projektorganisering, Teams og workshops	Projektorganisering, Teams og workshops

I skolekonkurrencen var ønsket at udvikle især den interdisciplinære viden i projektforslagene. Da de deltagende arkitektfirmaer stort set ikke var i kontakt med brugerne, var der ikke mulighed for at udvikle projekterne på baggrund af den transdisciplinære og interaktive viden. Det var den abstrakte, videnskabelig og specialiserede viden, der blev lagt vægt på. Alle rådgiverne savnede da også brugerne i udviklingen af vinderprojekterne.

Efter konkurrencen kommer brugerne på banen med deres lokale, konkrete og situerede viden. Det gælder både i forhold til at fastlægge projekternes økonomi og overordnede rammer og i forhold til programmeringen af projekterne. I alle tre projekter lægges der vægt på brugerindflydelsen i denne periode, og dermed på at understøtte den interaktive og transdisciplinære viden i projekternes konkrete udformning. Men der er stor forskel på, hvor bredt man opfatter brugergruppen, og hvilken form for brugerviden man ”lukker ind” i arbejdet med projekterne.

Opsamling

I det offentlige og i byggebranchen er der en særlig tradition for organiseringsformer, der understøtter bestemte videnformer. Vi har præsenteret det fagprofessionelle bureaukrati i den offentlige forvaltning og professions- og fagdominansen i byggebranchen. Begge dele understøtter

en specialiseret mono- eller multidisciplinær videnform, der tidligere har været opfattet som den rette viden til at skabe de bedste løsninger. Men de sidste 10-15 år er professionsdominansen og ”ekspertvældet” blevet kritiseret og udfordret både generelt samfundsmæssigt og specifikt gennem nye organiseringsformer i offentlige organisationer og i byggebranchen. Nye projektorganiseringer, tværgående teams osv. erstatter i stigende grad de traditionelle organiseringer, og disse organiseringer skal danne grobund for en ny form for viden. Den nye viden er især den interaktive og transdisciplinære viden, hvor eksperternes fagprofessionelle og generelle viden skal kombineres med brugernes konkrete og praktiske viden. Der efterspørges dermed en anden form for viden som grundlag for at skabe de bedste løsninger i offentlige ydelser og byggerier.

I skolekonkurrencen efterspurgte man især den interdisciplinære viden til at udvikle fremtidens folkeskole ud fra kravet om et ligeværdigt samarbejde mellem tekniske og pædagogiske eksperter. Efter konkurrencen kommer brugernes viden ind i udviklingen af projekterne, men det sker på meget forskellig vis. I det følgende præsenteres processen i de tre kommuner med vægt på det videngrundlag, der i praksis kom til at ligge til grund for byggerierne.

Trekronerskolen: Den brede interaktive viden

I Trekroner processen har der været forskel på den viden, der lå til grund for processen op til konkurrencen og den viden, der kom til at præge realiseringen af projektet.

Det monodisciplinære videngrundlag op til konkurrencen

I processen op til konkurrencen tog skolechefen fra skoleforvaltningen initiativ til at samle en gruppe skoleledere, der med deres lærerfaglighed definerede rammerne for fremtidens folkeskole i Trekroner ud fra princippet om en helhedsskole. Gruppen af skoleledere udarbejdede sammen med forvaltningschefen et oplæg og et lille hæfte, der blev udgangspunkt for konkurrencen. I denne del af processen blev ingen andre faggrupper (fx pædagoger eller arkitekter) eller forældre/elever inddraget. Der var tale om en monodisciplinær viden udviklet indenfor den skarpt adskilte fagforvaltningsstruktur.

Efterfølgende mener en af de deltagende skoleledere, at der især manglede den arkitektoniske og tekniske viden på det tidspunkt, og at der derfor kom til at mangle mange ting i programoplægget, der senere gav problemer og fordyrede projektet. Arkitekterne i konkurrencen forholdt sig nemlig

eksplicit til de ting, der var formuleret i konkurrenceoplægget. Skolelederen fortæller, at skolelederne med deres undervisningsfaglige viden pludselig skulle til at styre et teknisk apparatur, og det kunne de ikke. Skolelederen nævner ting som sikringsrum, depoter, alarmsystemer, samtalerum osv., der ikke kom med fra starten og derfor heller ikke indgik i de første beregninger af projektet. Han siger:

”Der er for mange ting, der er underforstået i sådan en proces, som vi skoleledere ikke ved, men som en byggesagkyndig arkitekt, der sidder med det hele tiden, vil vide: I skal lige huske det og det.”

Alle i Trekroner projektet er da også enige om, at det var et stort problem, at den byggesagkyndige arkitektviden først kom ordentligt ind i processen efter konkurrencen. I skoleforvaltningen havde man ikke den rette viden til at lave et programoplæg til en ny skole. På det tidspunkt anser man det altså især for et problem, at der ikke var en større grad af multi- eller interdisciplinær viden mellem den pædagogiske og den tekniske viden, der lå til grund for konkurrencen. Men hvad sker der efter konkurrencen?

Den brede interaktive og transdisciplinære viden under realisering af projektet

Da konkurrencen var overstået, valgte skoleforvaltningen, som vi ved, at etablere en proces med bred inddragelse af alle relevante brugere for at realisere skolen. Det sker, ikke kun ud fra et demokratiargument om, at alle bør deltage, men også ud fra en opfattelse af, at det ville føre til et bedre resultat, der ville fungere i praksis. Man følger en tradition i kommunen om bred inddragelse i projekter og politiske processer, for at aktørerne i fællesskab kan finde frem til ”den rigtige løsning”. Det er afsættet til byggeprojektets realisering. Her ser vi altså et ønske om en udvikling fra den monodisciplinære viden mod en interaktiv viden. Men lad os se, hvordan de forskellige former for viden i praksis kommer til at indgå, hvilke fordele og ulemper deltagerne knytter til de forskellige former for viden, og hvad de hver især mener at bidrage med.

Den pædagogiske viden: skoleforvaltning, lærere og pædagoger

Skoleforvaltningen spillede altså en pædagogisk og processtyrende rolle i begyndelsen af processen ved først at samle den pædagogiske viden hos skoleledere og ved senere organisatorisk at fastlægge en proces med bred inddragelse af relevante aktører i byggeprocessen, inklusiv forældrene. Dermed sikrede forvaltningen, at både ekspertviden og lægmandsviden som brugerviden kom ind i

processen, og det har været afgørende for udvikling af den brede interaktive og transdisciplinære viden i Trekronerskolens proces.

Men alle aktører er enige om, at skoleforvaltningen derefter stort set ikke har bidraget med deres generelle pædagogiske viden og visioner. Det var en fuldmægtig fra skoleforvaltningen, der fulgte byggeudvalgets arbejde, men kun for at holde øje med økonomien i projektet. Det manglende pædagogiske bidrag forklares med den store lederudskiftning i forløbet, og fra forældreside kommer denne kritik af hele forløbet:

”Man kan ikke bare lave et oplæg om helhedsskolen og så forvente, at det kommer af sig selv, uden at man gør noget.”

Det blev derfor forældrene, der i begyndelsen repræsenterede de pædagogiske visioner sammen med en udpeget skoleleder i kommunen. Forældrene søgte i mange situationer hjælp og opbakning fra skoleforvaltningen, og regnede også med at der i forskellige situationer ville komme udspil fra forvaltningen om fx pædagogiske retningslinjer. Men det skete ikke.

Skolelederen har i høj grad savnet opbakning fra skoleforvaltningen i hele realiseringsforløbet, som vi har været inde på tidligere. Hun manglede fx hjælp til at træffe afgørende beslutninger med betydning for den pædagogiske praksis, og hjælp til at få justeret de rammer omkring skolen, der hindrede gennemførelsen af skolens fremtidsrettede mål.

Kommunens traditionelle institutionalisering og opdeling af den fagprofessionelle viden i funktionelle forvaltningsenheder (det fagprofessionelle bureaukrati) slår tydeligt igennem og blokerer for en samtænkning af teknik og pædagogik i processen. Det lykkedes ikke at etablere en institutionel sammenhæng mellem de to forvaltningers generelle viden i projektet og dermed heller ikke at skabe en interdisciplinær videnudvikling og videndeling mellem forvaltningerne. Det forklares især med de ustabile ledelsesforhold i skoleforvaltningen. Men der er også en anden forklaring på skoleforvaltningens tilbagetrukne rolle. Fra skoleforvaltningen siges det:

”Den faglige udvikling på skolen overlader vi til skolelederen, men vi arbejder generelt med forskellige udviklingsprojekter omkring det nye.”

Forvaltningen sætter altså ikke en særlig indsats i gang for at hjælpe skolen pædagogisk på vej, og man har ikke gjort noget for at dyrke fx ”den gode pædagogiske historie” på Trekronerskolen. Der er bevilliget mange penge netop til denne skole, og forvaltningens holdning er, at der er mere brug for ressourcer til pædagogisk udvikling på andre skoler. Forvaltningen mener da også, at skolen selv gør et stort stykke arbejde.

Skolelederen mener, at det største problem for byggeprocessens start var, at hun selv kom så sent ind i billedet med sin pædagogiske brugerviden. Hun blev ansat få måneder før skolen skulle starte, og var derfor ikke involveret i programmering af de første faser. Den pædagogiske brugerviden var derfor ikke til stede i lang tid.

Den pædagogiske viden repræsenteres i hele forløbet af skolelederen. Skolelederen siger om sit formål med at søge stillingen:

”Jeg tænkte skolen som projektorienteret med helhedsarbejde og væk fra 1-talstyranniet: en lærer i et fag i en klasse i en time. Jeg ville fx have selvstyrende teams blandt lærerne til at klare undervisningen på årgange.”

Skolelederen havde en del års ledererfaring bag sig, og i sit tidligere arbejde var hun leder på en skole, der brændte og skulle genopbygges. Herigennem fik hun mange praktiske erfaringer med og viden om byggeprocesser, og det har været afgørende for arbejdet med Trekronerskolen. Som hun siger:

”Jeg skal jo ikke kun starte en ny skole og drive den, jeg skal samtidig bygge den”.

Skolelederen repræsenterer den lærerfaglige pædagogiske viden i hele forløbet, og der opstod mange samarbejdsproblemer mellem lærere og pædagoger i udviklingen af den nye skole. Pædagogerne følte ikke, at deres pædagogiske viden blev integreret og respekteret på lige fod med lærernes. Der opstod mange konflikter i forløbet, der bundede i kulturforskelle mellem lærere og pædagogerne, og disse kulturforskelle var en væsentlig hæmsko for at udvikle brugen af skolen efter hensigten. Formanden for forældrebestyrelsen fortæller om den første tid:

”Det har været arkitekternes og forældres vision, at lokaler skulle bruges fuldt ud på tværs og på lige fod. Men det er personalet åbenbart ikke parat til endnu. De kan fx ikke finde ud af, hvem der skal rydde op efter hvem og hvornår. Skolen er ikke tegnet til territorier, men de lavede dem alligevel, da de flyttede ind. Lærerne fik deres og pædagogerne deres. Jeg blev meget skuffet, da den melding kom ud.”

Med tiden fortsætter problemerne med integrationen af de to pædagogiske kulturer. Skolelederen fortæller, at det tager tid at ændre på de to kulturer, og der arbejdes med det hele tiden på skolen. Skolebestyrelsesformanden har en oplevelse af, at det kan være svært for pædagogerne at være i de fælles beslutningsprocesser på skolen, fx når der laves fælles arbejdsgrupper mellem lærere, pædagoger og forældre. Der opstår et sammenstød mellem forskellige beslutningskulturer, hvor lærerne er vant til at arbejde i repræsentativt demokrati, mens pædagogerne er vant til en form for basisdemokrati. Formanden fortæller:

” Pædagogerne har ikke samme tradition for at give mandat som lærerne, og de følte hele tiden, at det gik for hurtigt, og at de ikke kun nå at diskutere tingene fælles. Deres kollektive beslutningskultur er svær at få til at hænge sammen med, at nogle går ind i en gruppe og formulerer noget færdigt sammen med andre.”

Generelt mener formanden, at der er en tendens til, at pædagogerne bliver forfordelte, og at den monodisciplinære lærerfaglighed med tiden bliver mere dominerende. I den forbindelse stiller hun også spørgsmålstejn ved, om man kan sidestille de to professioner og deres viden, når kerneydelsen på skolen er undervisning og ikke pasning. Det giver i udgangspunktet en skæv magt balance mellem de to fagligheder.

Et par år efter, er målet, ifølge skolelederen, stadig, at der skal være tale om én institution, og ikke to institutioner, hvor der læres i den ene og leges i anden. Der tages hele tiden små initiativer i retning af en helhedsskole, men det er ikke uproblematisk, og der er stadig mange konflikter.

Den tekniske og arkitektfaglige viden: bygherrerådgiver, tekniske forvaltning og rådgivende arkitekt
Som nævnt ovenfor, manglede man allerede i forberedelsen af konkurrencen den tekniske viden, og behovet blev kun større, da konkurrencen var overstået. Kommunen havde, som vi ved, indgået en

aftale med et privat firma om byggerådgivning og herfra fortælles det, at firmaet skulle levere viden om byggeprocesser som bygherrens repræsentant, og sørge for at projektet blev realiseret. Det indebar bl.a. at koordinere samarbejdsrelationer og aktiviteter og være sekretær for kommunens forvaltninger. Udover den faglige viden om byggerier, skulle bygherrerådgiver også levere den organisatoriske og processuelle viden til styring af projektet, hvilket blev vanskeliggjort af den manglende ledelse i skoleforvaltningen. Firmaet måtte stort set selv ”gribe al ting i luften”, som de siger.

Da kommunen vælger at overgive styringen til teknisk forvaltning, kommer en projektleder med stor erfaring i byggestyring på projektet, og der kommer et overlap i opgaver og viden. Projektlederen udøver et meget succesrigt lederskab, og vi skal se nærmere på den viden og de kompetencer, der betragtes som afgørende for succes'en.

Projektlederen selv mener, at man skal være arkitekt og erfaren med byggeprocesser for at varetage styringen af byggeprocesser. Han mener, at arkitekter er bedst til at bevare overblikket og sammenhængen. De tegner husene og kender derfor alle processer og kan se sammenhænge. Han siger:

”Jeg ser mig som arkitekturens vogter. Jeg er arkitekt, og det er vigtigt, fordi jeg kan løbe tegningerne igennem med rød pen og påpege overfor rådgiver: du har ikke helt forstået, hvad jeg mente der og der. På den måde er jeg en ekstra form for kvalitetssikring, og jeg kan selv lave småskitser og vise: Hvad med det her i stedet for? Så jeg synes stadig meget, at jeg spiller arkitekt.”

Han forklarer dog, at han ind imellem må gå på kompromis med sin egen faglighed, fordi det handler om at skabe en balance, hvor man både tager hensyn til brugernes ønsker og sikrer den arkitektoniske kvalitet. De øvrige parter mener da også, at projektlederen besad nogle særlig gode evner til at inddrage brugerønsker. Det beskrives af formanden for skolebestyrelsen:

”Rådgiveren fra teknisk forvaltning er utrolig loyal overfor brugerønsker både hos forældre og ansatte. Han kan simpelthen det der med at forstå folk, og han har et godt syn for modsætninger, som skal forvaltes i sådan en proces.”

Projektlederen betragtes af alle som lydhør, lyttende og kompromissøgende. Det var grundlaget for, at alle har følt sig inddraget og hørt. Projektlederen nævner også andre kompetencer som centrale for at udvikle gode byggeprocesser. Det er forhandlingskompetencer og kendskab til forhandlingsspillet i en byggeproces samt viden om ”det kommunale bagland”, som det formuleres. Man skal vide, hvordan det politiske system fungerer og kende den politiske stemning om et projekt for at være en god bygherrerådgiver. Hermed har vi fået en række konkrete kompetencer skitseret, der har dannet baggrund for udvikling af den interaktive og transdisciplinære viden i Trekroneprojektet.

Men hvad med arkitekturrådgivernes viden? Fra teknisk forvaltning fortælles det, at det vindende arkitektfirma var et meget fagligt dygtigt og anerkendt arkitektfirma. De kunne uden tvivl deres fag, og bidrog med meget kompetent arkitektonisk viden. I begyndelsen af projektet efterlyses dog fra forvaltningen en større vægt på den økonomiske styring fra rådgivernes side, og fra forældrene en større lydhørhed overfor brugerønsker. Det blev dog bedre med tiden. Dermed efterspørges altså en bedre balance mellem faglighed, økonomisk styringskompetence og brugerlydhørhed hos rådgiverne.

Mødet mellem den tekniske/arkitektfaglige og den pædagogiske viden

Som nævnt savnede man i opstarten af Trekrone projektet den tekniske viden og især kombinationen mellem den tekniske og pædagogiske viden. De to former for viden opererede nærmest ved siden af hinanden i forvaltningssystemet, og tog derfor form af en multidisciplinær viden med den lærerpædagogiske viden som dominerende. Skolelederen, der repræsenterede skolens leder i den første fase, siger:

”Der er mange situationer, hvor jeg savner den dobbelte kompetence: lærer, inspektør, pædagog, underviser, arkitekt omkring bordet. Hvor de forskellige fagligheder skulle kombineres, også fordi man har forskellige sprog, vaner og kulturer. Det er kulturer, der ikke altid harmonerer.”

Han mener, at de vigtigste perspektiver i vinderprojektet var det fysiske oplæg til fælles brug af lokaler mellem SFO og skole, og havde store forhåbninger til de fysiske rammers betydning for udviklingen mod helhedsskolen. Dermed mener skolelederen, at de fysiske rammer kan være med

til at skabe udvikling af den interdisciplinære viden mellem den lærerpædagogiske og fritidspædagogiske viden på skolen.

Da programmeringen begyndte efter konkurrencen, blev der nedsat en række arbejdsgrupper med brugere (forældre, lærere og pædagoger) og arkitekter. Dette samarbejde forløb i begyndelsen ikke uden problemer, som beskrevet ovenfor, da brugerne ofte følte, at der ikke blev lyttet ordentligt til dem, og at det var svært at få truffet hurtige beslutninger. Det er først, da de ”rigtige brugere” med deres lokale og konkrete brugerviden kommer ind i billedet, og teknisk forvaltning overtager styringen, at det positive og konstruktive samarbejde mellem forskellige former for viden udvikler sig.

I den første fase var der sparerunder, og her valgte forældre og lærerrepræsentanter at sætte funktion først og form dernæst, mens projektlederen fra teknisk forvaltning så sig som arkitekturens vogter sammen med de rådgivende arkitekter. Det kunne være oplæg til en konflikt mellem parterne og de to fagdiscipliner, men blev det aldrig. Begge parter har været lydhøre og respekteret de andres viden, og man har snakket sig frem til enighed om løsninger uden de store sværds slag. Det er alle glade for. Den rådgivende arkitekt siger:

”Det har været meget lærerigt og spændende at lave det. Meget visionært og fremtidsorienteret.”

Det var både i det brede byggeudvalg og i arbejdsgrupperne, at der udviklede sig den interaktive og transdisciplinære viden.

Formanden for forældrebestyrelsen rejser et generelt problem i sådanne processer. Hun mener, at de tekniske fagfolk ofte har en naiv forestilling om, hvordan andre fagfolk er i stand til at omsætte deres faglighed til noget rumligt og bygningsmæssigt. Hun siger:

”Skolefolks faglighed har ikke et fysisk udtryk overhovedet, så de kan ikke det, som teknikerne forventer af dem. Jeg tror, man har brug for nogle teknikere, der er lang tid på et felt, hvor der skal bygges, for at forstå feltet. (...) Det er helt afgørende for denne proces, at man har forstand på byggeri og kan tænke tredimensionelt: at man kan

tænke i form og funktion. Det er kernequalifikationen. Jeg bliver selv helt psykisk træt, når vi sidder med de mange tegninger foran os, der fylder hele bordet, mens de (arkitekterne) ligesom ser det hele komme op af tegningerne. Det gør jeg slet ikke.”

Derfor er det rådgiverens opgave at forstå, hvad brugerfeltet handler om fagligt set (hvad en skole er), og forstå hvad brugerne siger, for *derefter* at omsætte det til brugerønsker, der kan rumliggøres. Der er altså, ifølge forældrerepræsentanten, brug for en ”oversætter”, der kan formidle mellem de to fagligheder. I Trekronerbyggeriet blev denne opgave varetaget både af bestyrelsesformanden og af projektlederen.

Alle i projektet er enige om, at bygninger ikke gør det alene, hvis man skal skabe fremtidens folkeskole. Opgaven med den pædagogiske udvikling af personalet ligger hos skolelederen, og der skal arbejdes hårdt med de nye undervisningsprincipper og med udvikling af helhedsskolen, hvis det skal realiseres i praksis. Det rådgivende arkitektfirma mener, at der kan foregå helt traditionel undervisning i den skole, der er bygget, og formanden for forældrebestyrelsen siger:

”Jeg tror, at skoleudvikling handler om tilrettelæggelse af undervisning, samarbejde mellem lærere, pædagoger og forældre. Visionerne vokser ikke ud af væggene.”

Forældrenes og elevernes viden og inddragelse

Eleverne på skolen har ikke spillet nogen rolle i processen. Den rådgivende arkitekt siger:

”Eleverne har aldrig været med. Det har man ikke tænkt på. Det kunne man jo godt have gjort. Vi gjorde det heller ikke. Der er tidspres op til en konkurrence, men vi kunne godt have haft et børnesyn med.”

De indgår heller ikke i udførelsen af projektet. Man regner forældrene som elevernes repræsentanter og inddrager dem i stedet.

I begyndelsen af processen er forældrene de eneste reelle brugere af skolen, og det giver dem en særlig indflydelsesrig position. Det samme gør det forhold, at skoleforvaltningen stort set ikke spiller en rolle i processen. At der er mulighed for at udøve indflydelse, er dog ikke det samme, at forældrene kan og vil påtage sig rollen som aktive brugere. Men i Trekronerbyggeriet påtager

forældrene sig et stor ansvar og udøver indflydelse med stor dygtighed og engagement, som tidligere beskrevet. Spørgsmålet er, hvilken viden forældrene har bidraget med i processen?

Formanden for skolebestyrelsen siger i begyndelsen af processen:

”Jeg blander mig i hvad som helst. Vi har haft overordnede visioner for skolen om helhed, samarbejde i årgange, lærerteams osv. Og at det kræver særlige fysiske rammer. Det har jeg navigeret efter. Vi stillede i høj grad pædagogiske principper op og kom med konkrete forslag og spørgsmål: der skal være rum, hvor man kan gå på tværs af klasser, rum hvor man kan spille bold osv. Det tager vi op i byggeudvalget.”

Forældrene blander sig dermed i den principielle pædagogik, som de ifølge vedtægterne for bestyrelser har ret til, men de blander sig også konkret i gennemførelsen af disse principper i forhold til de fysiske rammer. De prøver at holde fast i de nye pædagogiske principper og bakke op om beslutninger, der trækker i den rigtige retning og afværge beslutninger, der trækker i den forkerte retning. Nogle gange betyder det, at lærerne får deres opbakning, andre gange at det er pædagogerne. Bestyrelsen har dog et særligt øje på pædagogerne, da de mener, at de udgør den svageste faggruppe på skolen, der ofte har brug for opbakning i forhold til lærerne.

Formanden har læst sig til pædagogisk viden om de nye undervisningsprincipper og har gennem sit professionelle arbejde udviklet en analytisk måde at se rum på. Skoleforvaltningen fortæller, at hun kan se brugervenligheden i tingene, fx: ”Er det ikke upraktisk, at børnene skal helt her derover for at få deres tøj?” Denne viden videregiver hun til de andre forældre. Men forældrene bidrager også med viden om samarbejdsprocesser og processtyring. Bestyrelsesformanden siger:

”Jeg prøvede at holde fast i, at processen kunne køre, så der blev plads til at diskutere nogen ting. Fx at der blev nedsat nogle arbejdsgrupper, at få lavet kommissorium og den slags. Det gjorde jeg. Det synes jeg egentlig meget blev min opgave. Jeg prøvede at sørge for, at tingene blev diskuteret bredt. Det var ikke altid nemt på grund af de korte tidsfrister.”

Bestyrelsen sørgede for at få så bred en forankring som muligt i forældre kredsen. Det har været en bevidst strategi, og inspirationen har været basisdemokratiet. I begyndelsen var der stor interesse for projektet, men med tiden dalede interessen, og bestyrelsen valgte at lægge diskussioner ud på de møder, hvor forældrene oftest dukker op, som fx i klasseråd og til forældremøder. Desuden blev der oprettet et dialogsted på en hjemmeside for skolen, som forældrene selv lavede.

De øvrige aktører i processen mener, at forældrenes bidrag til processen har været værdifuldt og forbedret projektet. Bygherrerådgiveren siger om den første programmering:

”De (forældrene) kunne faktisk bidrage med fantastisk meget. De kendte børnegruppen, og de vidste noget om, hvad de selv ville arbejde med på skolen. De har haft en generel indflydelse, for de har blandet sig i det hele, og på en positiv måde.”

Der peges på flere former for viden, som forældrene bidrager med. De er gode til at holde fast i og fokus på de pædagogiske principper, de har en hverdagsviden om børnenes liv på skolen og ofte fra børnenes egne fortællinger. De har et helhedsblik på børnene fra de kommer om morgenen til de skal hjem, uafhængigt om de er i skole eller fritidsordning. De har øje for brugervenligheden. De er også gode til at tage ansvar for alle børn og ikke kun deres egne, og de går ind for den rummelige folkeskole. Forældrene er desuden meget aktive, lydhøre og kompromisvillige, og de er gode til at få mange forældre med i arbejdet. De har ikke udvist en krævermentalitet, men er kommet med realistiske input og praktiske bidrag til løsninger.

I teknisk forvaltning fortælles det, at brugere i mange tilfælde kan være konservative og meget traditionelt tænkende, så det er ingen garanti for fornyelse at inddrage dem. Men i tilfældet med Trekronerskolen har samarbejdet fungeret fortrinligt. Det kan dog være dyrt og tidskrævende at inddrage mange aktører, og derfor må man begrænse deltagelsen. Men projektleder i kommunen siger::

”I kommunale byggerier er det jo lidt af en disciplin at sikre, at brugerne bliver hørt. Men det er også vigtigt at sikre, at kommissoriet for indflydelsen er klart: hvad er det vi snakker om, og kun her til! Det skal vi være enige om og respektere. Og det er den

dialog, der er svær. For hvornår skal jeg lukke af og sige: Det skal vi ikke snakke mere om?”

Alle aktørerne mener dog, at det kræver særlige kompetencer hos forældrene at deltage så aktivt i en byggeproces. Blandt forældrene var der mange veluddannede og mange med erfaringer fra deltagelse i politisk arbejde. Det understøttede forældrenes manøvredygtighed i processen. Formanden for skolebestyrelsen siger:

”Man kan sige, at formen på organiseringen i sig selv ikke har givet den indflydelse, vi har fået. Vi har meget fået den indflydelse i kraft af, at vi har haft nogle kvalifikationer, der gjorde, at vi kunne tage del i det. Hvis man slet ikke ved noget om det, er det svært at følge med.”

Både leder, lærere og pædagoger har ind imellem svært ved at håndtere den store forældreindflydelse på skolen. Men med tiden vænner de sig mere til det, og nogle oplever det endda som inspirerende for deres arbejde og udviklende for deres faglighed. Det kræver en stærk faglighed at stå op imod en bevidst forældregruppe, siges det. Løbende opstår der dog hele tiden situationer, hvor kompetencefordelingen mellem leder/personale og forældrene kommer op til diskussion, og ind imellem markerer skolelederen grænser i forhold til de formelle vedtægter om skolebestyrelsens ansvarsområde. Den store forældreindflydelse er dermed ikke problemfri på skolen. Men at den har haft stor positiv indflydelse på byggeriet af skolen er alle enige om.

Opsamling

I Trekroner byggeriet ser vi en processuel udvikling i videngrundlaget for byggeriet. Først dominerer den monodisciplinære lærerpædagogiske viden op til konkurrencen. Senere under realiseringen af byggeriet dominerer en bred interaktiv og transdisciplinær viden med en blanding af flere fagligheder og forældrenes lægmandsviden. Ved brugen af skolen nærmer vi os måske en multidisciplinær viden, hvor de to pædagogiske fagligheder står side om side og har svært ved at integreres, og hvor forældrenes indflydelse begrænses. Den brede interaktive viden betragtes som afgørende for den succesrige proces med at realisere skolen og dens visioner, mens bevægelsen mod den multidisciplinære viden af aktører udenfor skolen ses som hæmmende for at opfylde målet om en dele- eller helhedsskole.

Udøvelsen af den brede interaktive viden kræver særlige kompetencer hos de deltagende. Den faglige ekspertviden hos skoleleder og arkitekter skal kombineres med kompetencer i form af lydhørhed og anerkendelse af fx lægmandsviden eller anden brugerviden på skolen som en central og værdifuld viden i processen. Det er eksperterne, hvad enten det er arkitekter, der skal forstå skoleledere, eller en skoleleder, der skal forstå pædagoger og forældre, der skal forsøge at sætte sig ind i brugernes ønsker og omsætte dem til skolebyggeri og ikke omvendt. Brugere skal indgå konstruktivt i løsningsforslag og kompromisser og udvise loyalitet overfor fælles beslutninger. Der knytter sig også særlige kompetencer til projektlederen fra teknisk forvaltning. Udover den arkitektfaglige viden og store byggeerfaring nævnes også forhandlingskendskab og politisk viden som dele af den rette viden til tilsvarende byggeprocesser.

I Trekroner byggeriet er det især den store forældreindflydelse, der er slående. Forældrenes ”lægmandsviden” har fået en stor plads. Forældrene bidrager med hverdagsviden, praktisk brugerviden og et helhedssyn på skolen. Desuden fastholder de visioner og principper for skolens udvikling, der har en tendens til at blive nedprioriteret i fagkonflikter mellem de to pædagogiske professioner på skolen. Forældrene har endvidere udbredte deltagelses- og inddragelseskompetencer, og er dermed afgørende for en demokratisering af processen. I denne proces kunne forældrene have gjort fælles sag med skoleforvaltningen og dens viden. Men i Trekroner byggeriet er skoleforvaltningen stor set fraværende både på grund af ledelsesproblemer og på grund af en principiel holdning om, at skolelederne selv skal varetage styringen på skolerne.

Odense: Den snævre, professionaliserede interaktive viden

I Odense var der ikke den store forskel på videngrundlaget før og efter konkurrencen. I denne proces har man baseret projektet på et forholdsvis snævert videngrundlag, der først var karakteriseret ved en monodisciplinær viden for siden at udvikle sig til en professionaliseret interdisciplinær og interaktiv viden mellem den tekniske og pædagogiske viden.

Den monodisciplinære viden før konkurrence

I Odense havde man ikke haft tid til at forberede sig før konkurrencen, og det indsendte forslag blev produceret af en mindre kreds i skoleforvaltning og på skolen baseret på den pædagogiske lærerfaglighed. Det skulle gå stærkt. Skolelederen siger:

”Den måde konkurrenceoplægget blev lavet på, det var ikke særlig meget medarbejderejet, for oplægget blev ikke lagt frem eller diskuteret og godkendt i de rette kompetenceorganer, kan man sige. Oplægget blev lavet af en lille gruppe med mig og SFO-leder og nogle udvalgte lærere.”

I forbindelse med konkurrencen påpegede undervisningsministeriet overfor skolen, at det var vigtigt at skabe medarbejderengagement ved at inddrage en bredere kreds af lærerne og deres viden. Skolelederen forsøgte at skabe medejerskabet og den fælles viden gennem fællesmøder mellem lærere og arkitekter, hvor arkitekternes ideer blev præsenteret. De store og få møder var dog ikke velegnede til at udvikle denne form for viden.

Under konkurrencen blev en større gruppe fra kommune og skole involveret. Både skolebestyrelsen, politikere, forvaltninger og skoleledelse deltog. Man bevæger sig i retning af en bredere interaktiv viden under konkurrencen. Men det ændrer sig efter konkurrencen.

Den snævre, professionaliserede interaktive viden efter konkurrencen

Som vi ved, valgte skolelederen ved realisering af projektet at indsnævre deltagerkredsen for at undgå skuffede forventninger på grund af den meget mindre bevilling til projektet end forventet. Vi skal se, hvilket videngrundlag der blev konsekvensen, og hvad de forskellige parter bidrog med i processen.

Den pædagogiske viden: skoleforvaltning og skoleledelsen

I skoleforvaltningen overlader man i høj grad ansvaret for at repræsentere den pædagogiske viden til skolelederen, der indgår i et tæt samarbejde med den rådgivende arkitekt. Kommunen har flere pædagogiske udviklingsprojekter på skoleområdet, men ikke et specifikt rettet mod

Munkebjergskole i forbindelse med byggeriet. Det er op til skolelederen og personalet på den skole at spille ind med forslag, hvis de ønsker hjælp fra forvaltningen, forlyder det fra forvaltningen. Den pædagogiske udvikling kommer nedefra og kan ikke pådømmes oppe fra. Forvaltningschefen siger:

”Jeg tror, vi ville komme meget dårligt fra det, hvis vi begyndte at sige noget om bestemte undervisningsformer. Folkeskoleloven skal selvfølgelig efterleves, men den kan jo efterleves på mange forskellige måder.”

Derfor stiller forvaltningen ingen pædagogiske krav til udførelsen og brugen af byggeriet. Skolelederen står med det pædagogiske ansvar, og den pædagogiske viden bruges i samarbejdet mellem arkitekter og den lille udvalgte leder- og lærergruppe.

Skolelederen mener, at han og lærerne med deres pædagogiske viden skal følge med i processen, fordi de bl.a. kan påpege, hvis noget er upraktisk. Fx kunne de med det samme se, at glansen på malingen var lav i forhold til rengøringsbehovet, at der manglede fliser ved vaske, at fodtøj var placeret uhensigtsmæssigt i forhold til ud- og indgange. Desuden kunne de påpege sikkerhedsmæssige forhold. Ting, som ifølge skolelederen, ofte blev opdaget for sent, og derfor skulle tilkøbes til dyre penge. Lærerne bidrager dermed med den praktiske brugerviden.

Skolelederen fortæller desuden, at allerede inden byggeriet i den første fase, var lærere og pædagoger fra indskolingen sat sammen for at forberede samarbejdet. Der blev opstillet rammer og lavet aftaler om samfærdselsregler, fx om brug af fodtøj, og om hvad man måtte formiddag og eftermiddag. Det skabte heftige diskussioner. Det viste sig meget svært at få undervisningskultur og fritidskultur til at fungere sammen. Skolelederen er ikke tilhænger af en helhedsskole, da han mener, at børn skal have rum til at slappe af i, og de skal se anderledes ud end undervisningsrum. Han mener, der er tale om to forskellige ting med forskellige fysiske krav. Men samtidig skal man prøve at udnytte lokalerne bedst muligt.

Skolelederen har ikke undervejs i processen igangsat særlige pædagogiske udviklingsprojekter for lærerne. Han mener, det er for mange ting for lærerne på én gang. Han vil hellere have byggeriet overstået, og dermed præsentere lærerne for de mange nye muligheder, de har for ny pædagogisk udvikling. "Ejerskabet skal vokse frem af ibrugtagning", siger han. Skolelederen fortæller videre, at der hovedsagligt er tale om klasseundervisning på skolen, men hans håb er, at når mulighederne er til stede, vil lærere så småt begynde at åbne dørene og udnytte fx gangarealerne til projektarbejde. Den del af processen skal de først til at gå i gang med, når byggeriet er færdigt. Der er også stadig faglokaler, fordi som han siger:

"Lærerne mener, der stadig er brug for det, så på den måde er der en konflikt mellem faglærertankegangen og de nye ideer om fælles udnyttelse af rum. Det giver konflikter, og det er min mission at finde løsninger."

Han er selv kommet med mange forslag til ombygningen uden at spørge nogen, og så har lærerne efterfølgende syntes, at det var en god ide. Et eksempel er auditoriet, som han blev inspireret til på Hellerup skolen. Skolelederen mener, man må give lærerne tid til at omstille sig og skabe muligheder frem for at diktere. Han vil ikke gribe ind i lærernes metodefrihed i undervisningen, men kan begynde at diskutere deres undervisning med dem, nu da de fysiske rammer ikke længere er en forhindring. Han foretrækker at påvirke, frem for at give ordrer om at ændre undervisningsform.

Indskolingen blev som sagt bygget først, og da anden fase af ombygningen var færdig, havde man en del erfaring med samarbejdet i indskolingen. Skolelederen siger da også, at i forhold til den pædagogiske udvikling er indskolingen kommet længst med deres samarbejde. Men der er stadig store problemer, som de arbejder med.

Generelt er den pædagogiske viden og videnudvikling altså repræsenteret af skolelederens pædagogiske lærerfaglighed, da han står helt centralt i omdannelsen af vinderprojektet til det realiserede. Personalets pædagogiske viden inddrages ikke i høj grad, og det er et bevidst valg af skolelederen, fordi projektet skaber visse konflikter på skolen. Skolen er præget af en monodisciplinær og multidisciplinær viden, hvor den traditionelle faglige lærerviden dominerer med pædagogernes faglige viden ”ved siden af” i forhold til fritidsdelen på skolen.

Den tekniske og arkitektfaglige viden: teknisk forvaltning, arkitekt fra skoleforvaltning og rådgivende arkitekt

I Munkebjerg projektet har den tekniske og arkitektfaglige viden været meget dominerende. Vi skal se hvorfor.

I teknisk forvaltning fortæller man, at forvaltningen mest bidrog med deres viden om økonomi og byggestyring. I selve byggeprocessen var det ikke nødvendigt at blande sig særligt. Så længe den rådgivende arkitekt og skolelederen blev enige, så fandt man ingen grund til at blande sig.

Forvaltningen var meget tryk ved at overlade den tekniske del til de vindende arkitekter, da de opfattede dem som fagligt dygtige og meget vidende på skoleområdet. Hvis der opstod problemer, kunne forvaltningen gribe ind og bruge deres tekniske faglighed til at løse problemer. Men det blev ikke nødvendigt.

I den sidste fase af den store ombygning opstod der utilfredshed med nogle af arkitekternes farvevalg indenfor og med, at de nye vinduer fik en anden farve end de gamle, der ikke blev udskiftet. Der kom mange klager fra lærere, forældre og naboer. Men projektlederen fra teknisk forvaltning mente, at en del af hans opgave var at holde fast i det, der var vedtaget, efter at der havde været brugerinddragelse under programmeringen:

”Når arkitekterne har tegnet det, og man har betalt dem for det, må man regne med, der er mening med det. At det er gennemtænkt, og så må man tage det til efterretning. Ellers kunne man lige så godt lade være med at have arkitekt på. Alt har været diskuteret her, og så må man være kold og sige, at det projekt er gennemarbejdet af både skole og arkitekt, så det skal bare være sådan!”

Derfor skete der ikke ændringer som konsekvens af klagerne.

Da konkurrencen var overstået, og vinderprojektet fundet, opstod der kritik af projektet fra beredskabsafdelingen i kommunen, der ikke mente, at det kunne godkendes. Afdelingen holdt fast i den stramme fortolkning af reglementet og ville ikke dispensere. Arkitekterne havde bygget tilsvarende projekt andet sted i landet uden problemer, og de undrede sig over, at det ikke var muligt i Odense. Desuden inddrog de et ekspertfirma indenfor brandsikring, der kom med en løsning. Men det var vanskeligt at få på plads. I den situation manglede arkitekterne retningslinjer for, hvordan en løsning kunne findes: hvilken viden var den rette?

Den tekniske og arkitektfaglige viden kommer også fra skoleforvaltningen, idet skoleforvaltningen, som tidligere nævnt, har ansat en arkitekt til at deltage i styringen af skolebyggeprojekter. I Odense prøver man dermed en særlig model med at integrere den tekniske viden direkte i skoleforvaltningen. Arkitekten fra skoleforvaltningen fortæller, det er en særlig situation at sidde i, fordi han ikke skal repræsentere den pædagogiske viden, men være skolelederens allierede og udgøre et modspil til og dialogpartner med både den rådgivende arkitekt og teknisk forvaltning.

Fra teknisk forvaltning forlyder det, at det var svært at se, hvilken rolle skoleforvaltningens arkitekt skulle have i processen. De to arkitekter fra de to forvaltninger havde egentlig den samme opgave: sørge for at økonomien blev overholdt, sørge for at brugerønskerne blev opfyldt og danne fagligt

modspil til den rådgivende arkitekt. Det var svært at se forskellen mellem dem, og derfor blev der nærmest tale om en videnskabsmæssig ”dobbeltkonfekt”.

Her ser vi et altså forsøg på at koble viden om skoler og arkitektur ved i skoleforvaltningen at specialisere en arkitekt i skolebyggeri, så man får en form for ”oversætter” mellem de to fagligheder, som også foreslået i Trekronerprojektet. Samarbejdet fungerede godt mellem de tekniske aktører, men ingen fandt netop denne løsning hensigtsmæssig, da man ikke kunne skelne mellem de forvaltningsansatte arkitekters bidrag til processen.

I teknisk forvaltning var man tilfreds med rådgivers styring og faglige viden i processen. De udviste stor kompetence både i styringen og i det faglige arbejde. Der var erfarne folk på projektet, som forvaltningen fik stor tillid til på grund af deres kompetente arbejde. Skolelederen fortæller da også, at der både i den første og anden fase af byggeriet var et godt samarbejde med rådgiverne:

”Der var ikke noget med, at de kom og var dem, der var meget klogere end os. Vi kunne snakke sammen og lave tingene i fællesskab.”

Mellem skoleleder og rådgivende arkitekt udvikledes et tæt samarbejde. Det var den rådgivende arkitekt, der kom med udspil til både første og anden fase af byggeriet, og skolelederen accepterede forslagene og arbejdede konstruktivt med på forslagene. Den rådgivende arkitekt siger:

”Altså, vi er ikke sådan nogle kunstnere med stort K. Og man skal passe på med arkitektonisk forstokkethed. Vi vil meget gerne forstå, hvad det er, vi skal løse for at kunne løse opgaven. Så hellere tage lidt diskussioner med dem, der skal bruge det. Vi har lyttet og byttet rundt på tingene. Vi har ikke bare sagt, at sådan skal det være.”

Rådgiverne udviste dermed stor fleksibilitet og gjorde deres for at skabe grundlaget for den interdisciplinære og interaktive viden mellem den tekniske og pædagogiske viden – selvom det blev i en snæver form. Lad os se på det.

Mødet mellem den pædagogiske og tekniske/arkitektfaglige viden

Der har ikke været problemer med at få den pædagogiske og tekniske/arkitektfaglige viden til at spille sammen i styringen af projektet.

Teknisk forvaltning har ikke følt behov for at blande sig med deres faglige tekniske viden, fordi skolen ikke "blev tromlet" af de vindende arkitekter, og fordi arkitekterne var dygtige.

Skoleforvaltningen ønskede pædagogisk set heller ikke at blive indblandet i det konkrete arbejde. Det overlod de til skolelederen. Så på forvaltningsniveau var der ikke tale om et egentligt møde mellem den tekniske/arkitektfaglige og den pædagogiske viden eller udvikling af en interdisciplinær viden.

På skolen havde skolelederen problemer med en større gruppe lærere, der ikke støttede den viden om pædagogiske undervisningsprincipper, der lå til grund for vinderprojektet. På den baggrund funderer skolelederen over sammenhængen mellem de to fagligheder:

"Der skabes nogle rammer af arkitekter, hvor man tænker rum og funktion generelt, mens det er nogle andre, der skal udfylde rammerne i hverdagen. Om man kan få det til at gå op i en højere enhed, ved jeg ikke, for det handler jo om to forskellige måder at tænke på. Det er ikke sikkert, at arkitekten nogen sinde kan blive enig med nogle lærere og pædagoger om, hvordan det skal være."

Skolelederen mente ikke, at det var muligt at udvikle en bredere interaktiv viden som grundlag for projektet på grund af de forskellige opfattelser på skolen af "den rette viden" om pædagogik og undervisning. Derfor skabte han en videnmæssig ekskluderende proces.

Den rådgivende arkitekt mener, at de som arkitekter havde stor indflydelse, fordi de kom med tegninger og skitser som en start på processen. Dermed påvirkede de projektet markant i udgangspunktet. Men han understreger, at de to fagligheder har spillet godt sammen i begge byggefaser og at det er vigtigt, at brugerne er med i hele processen og kan bidrage med deres viden om skolens dagligdag og problemer. I dette tilfælde var brugerne repræsenteret af en markant skoleleder med stærke holdninger.

Arkitekten fra skoleforvaltningen konkluderer, at der har været mange diskussioner, men at man altid har kunnet lytte til hinandens fagligheder. Han ser dog lidt et dilemma i, at der ofte sad tre arkitekter (teknisk forvaltning, skoleforvaltning og rådgivende arkitekt) og en pædagog

(skolelederen) omkring bordet, og det kunne måske gøre det svært for skolelederen at komme til orde. Når de tre arkitekter var enige og argumenterede for noget, så lyttede skolen, men omvendt mener han også, at de var lydhøre den anden vej. Han siger:

”Vi måtte alle sluge nogle kameler, men vi kunne sagtens enes om det. Vi er oppe mod en stærk faglighed hos den rådgivende arkitekt, og det er godt, for hvis vi ikke var det, fik vi ikke den rigtige dialog om tingene. Jeg kan godt lide, at vi har en rådgiver, der er i stand til at sige, at det her tror jeg ikke på. De diskussioner skal vi have.”

Den tekniske og arkitektfaglige viden har haft størst indflydelse og råderum i processen med Munkebjergskolen, men trods det, var der tale om en interaktiv videnudvikling mellem den tekniske/arkitektfaglige og pædagogiske viden. Det var dog en snæver og professionaliseret interdisciplinær og interaktiv videnudvikling.

Forældrenes og elevernes viden og inddragelse

I Odense er der tale om en meget begrænset forældreindflydelse i processen, og derfor er forældrenes viden stort set ikke inddraget. Det samme gælder eleverne. Deres viden forventedes at blive repræsenteret gennem forældre og lærere. Elevrådet var dog inddraget flere gange især omkring indretning af kantineområdet.

Forældrene deltog gennem skolebestyrelsen i den første del af processen op til og under konkurrencen. Op til konkurrencen var de sammen med lærerne med til at formulere ønsker til konkurrenceprogrammet, og de var engagerede i og indstillet på et stort ombygningsprojekt. Under konkurrencen deltog de i dommerkomiteen sammen med politikerne. Men efter konkurrencen deltog ikke siden i processen. De blev orienteret af skolelederen på skolebestyrelsesmøder om projektets fremdrift.

I skoleforvaltningens top mener man ikke, at det ligger i en bestyrelses arbejde at indgå i det konkrete arbejde med at gennemføre et byggeri, da bestyrelsen kun skal beslutte om principielle ting, fx godkende projektet og større ændringer i det. Derfor har man ikke fra forvaltningsside lagt op til at inddrage forældrenes viden. Arkitekten fra skoleforvaltningen har dog denne holdning til spørgsmålet om bestyrelses rolle:

”I andre projekter er skolebestyrelsen med, og det synes jeg er godt, for det giver nogle andre diskussioner, som måske ikke er skolefaglige, men som også er relevante diskussioner for skolen. Hvis jeg er med til at starte projektgrupper, da siger jeg altid til skolelederen, at det er meget vigtigt at få skolebestyrelsen med.”

Arkitekten fra skoleforvaltning var ikke med til at starte projektgruppen omkring Munkebjergskolen.

I teknisk forvaltning opfordrer man ikke til bred deltagelse i byggeprocesser, fordi det skaber mere vanskeligt styrbare processer, og man overlader det til skolelederen at inddrage forældrene. Projektlederen havde dog efterfølgende et møde med bestyrelsen på skolen og oplevede her stor utilfredshed med processen. På den baggrund funderer projektlederen over problemet med at ekskludere visse brugere og deres viden fra sådanne processer. Det skaber problemer og manglende ejerskab, mener han efterfølgende. Projektlederen siger:

”Det er vigtigt for os og for arkitekten (den rådgivende) at blive bedre til at lytte til, hvad der rumsterer blandt brugerne og føle, om processen forløber godt. Man kan være mere bevidst om, hvad der foregår på en skole. Er der noget, vi ikke hører og ikke får med? Det var mig, der spurgte til skolebestyrelsen og fik det møde op at stå. Så får man indblik i, hvad der mangler.”

Arkitekten fra forvaltningen understreger dog kraftigt, at når man inddrager bredt, skal man tydeligt beskrive hvilke muligheder, der er for at lave ændringer i projektet på de forskellige tidspunkter i processen. Når et projekt er udbudt, er det meget vanskeligt og dyrt at ændre på det, og hvis teknisk forvaltning hver gang skal sige, at det ikke kan lade sig gøre, opstår der frustrationer blandt brugerne.

Den rådgivende arkitekt har ikke set noget til skolebestyrelsen. De har slet ikke været i kontakt med hinanden, og derfor ved arkitekten ikke, hvad forældrene mener om projektet. De mener også, det er skolelederens rolle at inddrage sit bagland, og projektlederen har ikke haft behov for at inddrage

forældrene yderligere. Når han taler om at inddrage brugerne på byggemøder, så mener han skolelederen. Han siger:

”Man skal undgå at sådanne byggemøder går hen og bliver møder om farven på væggen og alt mulig andet. På de møder skal jeg styre en byggesag, og jeg skal ikke have alle mulige skæve vinkler ind over. Det må skolen styre alt det der. På byggemøder skal de have beslutninger og ikke høre diskussioner.”

Han fortæller, at han rent faktisk forsøgte at åbne for større brugerindflydelse undervejs, fordi der var så stor utilfredshed med farvevalget, som beskrevet ovenfor. Men det viste sig, at brugerne ikke kunne blive enige og træffe en fælles beslutning indenfor tidsrammen, så det var ikke nogen succes. Han mener, at forældrene typisk går op i banale ting, og ikke er gode til at forholde sig til det pædagogiske og tekniske i projektet.

Skolelederen mener ikke, at bestyrelsen ville være interesseret i at deltage yderligere. Han oplevede en manglende interesse fra forældreside, og det var svært for forældrene at forstå, hvad der skete i processen. Skolelederen mener ikke, at forældrene skulle have været inddraget mere i processen for eventuelt at have kunnet afværget klagerne og skabt større ejerskab. Hvis forældrene var inddraget mere, så han følgende konsekvenser:

”Det havde været ørkesløse diskussioner: hvorfor skal den være grøn, jeg synes den skal være gul. Vi prøvede det ind imellem, og alle blev meget uenige om fx farver, om detaljer, og så sagde jeg, så stemmer vi om det i medarbejderudvalget, og det gjorde vi så. Her er i hvert fald alle medarbejdergrupper repræsenteret.”

Der er altså ingen i processen, der mener, at forældrene kan bidrage med relevant viden til processen. Deres bidrag betragtes snarere som blokerende for det gode resultat. Ingen opfordrer forældrene til at være med og ingen støtter dem i deres deltagelse, hverken forvaltninger, skoleledelse eller rådgiver. Men hvad siger forældrene selv?

Skolebestyrelsesformanden skiftes ud undervejs, og den sidstvalgte formand har både prøvet at være lærerrådsformand på en voksenuddannelse tidligere og siddet i en anden brugerbestyrelse før. Han siger:

”Vi havde egentlig ikke noget ønske om at være med. Det har ingen ytret ønske om. Hvis planen ser ud til at fungere i forhold til vores krav om ansvarlighed og faglighed, så er det det, vi skal køre efter. Vi skal ikke være en detailbestyrelse.”

Han fortæller, at skolelederen i begyndelsen foreslog at have byggeriet på som fast punkt på møderne, men det var der ikke interesse for. Bestyrelsen ville blot orienteres, hvis der var noget særligt.

Formanden mener, at bestyrelsens rolle i høj grad kan være at støtte op om den nye pædagogiske linje. Der er en delt lærergruppe, der er for og imod de nye pædagogiske principper, men der er et generationsskifte på vej på skolen, og derfor går det den rigtige vej. De kan som bestyrelse ikke diktere lærerne noget, men de kan give deres mening til kende ved fx at formulere deres ønsker til nye undervisningsformer skriftligt. Ombygningen af skolen understøtter deres argumenter, og derfor støtter de den og har tillid til, at skolelederen repræsenterer dem.

Opsamling

Processen med Munkebjergskolen illustrerer den mest professionaliserede og snævre videnform i processen. Den tekniske viden dominerer med de mange arkitekter involveret og kun én skoleleder, der repræsenterer den pædagogiske viden. I forvaltningssystemet ser vi ingen udvikling af den interdisciplinære viden mellem de to forvaltninger, men i skoleforvaltningen forsøger man at udvikle en ”oversætter” funktion med ansættelse af en arkitekt, der skal ”hjælpe” de pædagogiske ledere i byggeprocesser. Ingen finder dog løsningen god, da der opstår overlap i videnbidraget fra arkitekter i skole- og teknisk forvaltning. Forvaltningerne overlader i stor udstrækning udvikling af videngrundlaget og hele projektgennemførelsen til rådgiveren fra det vindende arkitektfirma og skoleleder.

På skolen er det stort set kun skoleledelsens fagdisciplinære viden, der repræsenteres i processen, og på skolen eksisterer hovedsagligt den monodisciplinære viden kombineret med udvikling af en multidisciplinær viden omkring indskolingen, som tiden skrider frem. Der arbejdes ikke med en

særlig pædagogisk udvikling under projektet. Det forventes at komme efterfølgende. Lærerne bidrager især med en praktisk brugerviden i projektet.

I gennemførelsen af byggeriet kommer vi tættest på udvikling af en interaktiv viden mellem den tekniske/arkitektfaglige viden og den lærerpædagogiske viden gennem samarbejdet mellem rådgiver og skoleleder. Her udvises stor fleksibilitet og lydhørhed fra begge sider, og mange pragmatiske og ”lokale” brugbare løsninger opstår.

Forældre og elever med deres brugerviden er stort set ikke integreret i projektet. Ingen af parterne i processen – inklusiv forældrene selv – finder det relevant, at de inddrages, da de ikke mener, at de kan bidrage med relevant viden. Forældrenes viden opfattes som banal, unødvendig, blokerende for gode løsninger og som ofte problemskabende for et projekt. Dermed får vi den meget snævre og professionaliserede interdisciplinære og interaktive viden i denne proces.

Vestre Skole: Den professionaliserede interaktive viden

Processen med Vestre Skole kommer også til at bygge på et professionaliseret videngrundlag, idet det især er eksperter: arkitekter og lærere, der dominerer videngrundlaget. Men i denne proces inddrages en bredere kreds på skolen end i Munkebjerg processen, og derfor er videngrundlaget ikke lige så snævert som i sidstnævnte proces.

I Svendborg er der også forskel på videngrundlaget før og efter konkurrencen, som vi har set det i de to andre processer.

Tendens til bred transdisciplinær viden før konkurrence

I nogle år før konkurrencen startede arbejdet med de nye pædagogiske principper i forbindelse med en kommende renovering af skolen. På skolen arbejdede man med forskellige udviklingsprojekter, der skulle forberede lærerne til de nye undervisningsprincipper. På et tidspunkt blev også forældre og børn inddraget i et projekt med at nytænke skolens udseende både pædagogisk og fysisk. Resultatet af dette forarbejde udgjorde oplægget til konkurrencen. Skoleforvaltningen valgte at støtte skolens deltagelse i konkurrencen, netop fordi personalet var langt i de pædagogiske overvejelser, og man havde stor tillid til ledelsen af skolen. I forvaltningen havde man desuden en oplevelse af, at skolen havde forældrenes opbakning til udviklingsarbejdet.

I den første inddragende proces bygger man derfor på et forholdsvist bredt interaktivt og transdisciplinært videngrundlag for at udvikle Vestre Skole til fremtidens skole. Det bemærkelsesværdige i forhold til de to andre kommuner er, at eleverne også indgår i forarbejdet, hvor de tegner og fortæller om deres ønsker for skolens fremtid. På dette tidspunkt ser vi dermed den bredeste form for viden indgå i overvejelser om fremtidens folkeskole. Men det ændrer sig efter konkurrencen.

Den snævre interaktive viden efter konkurrencen

Efter konkurrencen står projektet i en kompliceret økonomisk situation, og deltagergruppen afgrænses til få personer for at få klarhed over situationen, men senere udvides deltagerkredsen igen – dog især med skolens personale og med vægt på lærerinddragelsen. Vi skal se, hvorfor det udvikler sig sådan.

Den pædagogiske viden: skoleforvaltning, lærere og pædagoger

Skoleforvaltningen har spillet en betydende, men ikke stor rolle i projektet. De har i hele processen været bygherre og siddet for bordenden i det formelle byggeudvalg. De har vægtet den økonomiske og administrative styring og overladt det pædagogiske indhold til skolelederen. Det er dermed især skolelederen, der har bidraget med den pædagogiske viden i hele processen, og forvaltningschefen fortæller da også, at han kunne sparre med skolelederen, når der var tale om ledelsesmæssige ting, men ikke om pædagogiske ting, da han ikke længere havde den nødvendige viden til det.

Skolelederen er dermed overladt til sig selv i forhold til den pædagogiske udvikling. Også fra denne skoleforvaltning forlyder det, at Vestre Skole i forvejen fik så mange ressourcer, at andre skoler havde mere brug for forvaltningens støtte.

Det er derfor skolelederen, der i hele forløbet, sammen med få lærere, repræsenterer den pædagogiske viden i processen. Under programmeringen blev der nedsat en række arbejdsgrupper, og det bredere personale blev inddraget. Desuden blev de forskellige faglærergrupper og pædagoger inddraget, når det vedrørte deres arbejdsområde. Men der er ingen tvivl om, at det er lærernes pædagogiske faglighed, der er generelt styrende. Skolelederen siger om sin egen viden i denne sammenhæng:

”Hvis man skal bygge skoler, hvor man ser ud i fremtiden, så skal man som skoleleder være fandens godt rustet. Man skal have sin pædagogiske tænkning og teorier i orden om, hvordan undervisningen skal fungere – for det skal man bruge, når man bagefter skal kigge på nogle tegninger.”

De øvrige aktører mener, at skolelederen var meget fremtidsorienteret og satte sig ind i relationen mellem pædagogik og arkitektur for at levere kvalificerede bidrag i processen. Han forsøgte dermed selv at omsætte de nyeste pædagogiske tanker til rumlige forhold.

Skolelederen sætter det pædagogiske udviklingsarbejde i gang samtidig med renoveringen af skolen. Han siger i starten af processen, at han samtidig med byggeriet vil arbejde hårdt med den pædagogiske udvikling, og at han regner med at være et langt stykke af vejen mod målet, når byggeriet er færdigt, så det kan tages i brug efter hensigten. Lederen tog mange initiativer for at understøtte udviklingen. Fx blev et nærliggende seminarium fra starten knyttet til skolens pædagogiske udviklingsprojekt. De pædagogiske tiltag udvikles i et samarbejde mellem lederen, personalet og konsulenten fra seminariet. Lederen besidder dermed evnen til at omsætte de pædagogiske visioner til praksisrettet virksomhed på skolen. Den pædagogiske udvikling gik dog ikke efter planen, og skolelederen må sidst i forløbet konkludere, at ændring af undervisningskulturen og af de to pædagogiske kulturer på skolen tager meget lang tid (det uddybes i kapitel 8).

Pædagogerne mener ikke, at de er blevet inddraget eller snarere hørt nok i processen. De har været inddraget i de processer, der vedrørte indskolingen, men de mener ikke, at deres ønsker blev opfyldt eller deres pædagogiske viden respekteret. Især i begyndelsen omkring indflytningen i indskolingen er processen præget af pædagogernes utilfredshed. En del af pædagogerne var imod selve grundideen i indskolingen med det fælles lokalebrug og samarbejdet mellem lærere og pædagoger. De øvrige aktører på skolen oplever pædagogerne som negative overfor byggeriet, og at de har svært ved at se mulighederne i de nye rammer og bygninger. Med tiden ændrer det sig dog. Efter den første tid begynder pædagogerne at indtage og bruge bygningerne aktivt, og med en ny SFO-leder på skolen går samarbejdet bedre.

Den pædagogiske viden er dermed især præget af den lærerpædagogiske brugerviden repræsenteret af skoleleder og lærere. I forholdet mellem de to pædagogiske fagligheder på skolen udvikles ikke i høj grad en interdisciplinær viden, men snarere en multidisciplinær viden, hvor de to fagligheder eksisterer side om side, men ikke som en integreret viden. Den multidisciplinære viden hæmmer brugen af skolen efter hensigten. Skolen arbejder dog aktivt for at udvikle den interdisciplinære viden.

Den tekniske viden: teknisk forvaltning og rådgiverne

Teknisk forvaltning var bygherrerådgiver og indgik med den byggetekniske viden fra starten. De var med under konkurrencen og rådgav politikere og skole. Og de gik detaljeret ind i processen efter konkurrencen med teknisk rådgivning og kontrol af projektet. Teknisk forvaltning bidrager med flere former for viden. De har en viden om styring af byggeprojekter, der ifølge forvaltningen, handler både om at kende til det politiske system og de offentlige byggeprojekters ”gang” i en kommune, og om at kende til byggeprocessen med alle dens facetter. Desuden mener man, som i Roskilde, at arkitekter har en særlig fordel som bygherrerådgivere, fordi de kan gå ned i tegninger og materialer og se, hvad byggeaktørerne laver og også kvalitetssikre projektet.

I projektet med Vestre Skole fik teknisk forvaltning stor brug for sin viden om byggestyring og kvalitetssikring af projekter. Forvaltningen var utilfreds med rådgivernes byggestyring og kvalitetssikring, og også skolelederen påpeger det manglende tilsyn. Han gik tit rundt på skolen og så på byggeriet og opdagede flere tekniske og bygningsmæssige problemer, som arkitekter og byggeleder ikke opdagede. Mod slutningen af forløbet prøver skolelederen at sætte sig ind i det tekniske udbudsmateriale for at få en viden til at kontrollere projektets kvalitet. Han forsøger dermed at bidrage med en del af den tekniske viden, for at få det bedste resultat på skolen. Han er tidligere uddannet maler og har derfor et grundlag for at sætte sig ind i materialet og også bedømme kvaliteten på fx malerarbejdet.

Til gengæld betragtes rådgiverne som meget dygtige fagligt set, og denne viden har de bidraget positivt med i projektet. Som det tidligere er fortalt, skulle rådgiverne omdanne et vinderprojekt til ca. 90 mio. kr. til et projekt på ca. 45 mio. kr. Det gjorde de sammen med skolen, og det betragtes som en stor faglig præstation af arkitekterne. Alle er enige om, at det kræver stor faglig viden og erfaring at gennemføre sådan en proces. Desuden havde rådgiverne en stor viden om skoler, fordi

de havde arbejdet med skoler i mange år. Det er en vigtig del af forklaringen på den succesrige omdannelse af vinderprojektet og det gode samarbejde med skolen.

Den rådgivende arkitekt er, som vi ved fra de øvrige kapitler, ikke enig i kommunens kritik af deres bidrag til styringen af projektet. De mener, at de bidrog med den styring og kvalitetssikring, som man kunne forlange i forhold til den kontrakt, de havde indgået om rådgivning. De rejser desuden en problemstilling om videngrundlaget for skoleprojektet, som også er relevant for Munkebjergskolen. Det fortælles, at hele Vestre Skole projektet blev vanskeliggjort af en meget stram fortolkning af et gammelt bygningsreglement, hvor kommunen ikke ville dispensere. Han siger:

”Jeg synes, der er en konflikt mellem administrationen af byggelovgivningen og den nye pædagogik. Bygningsreglementet er gammeldags i sin bestemmelse.”

Rådgiveren fortæller, at man i nogle kommuner er gode til at dispensere og løse problemet, mens man i andre laver skrappe fortolkninger, så stort set intet er muligt. Det mener han var tilfældet i Svendborg kommune. Den egentlige grundopfattelse i det brandtekniske reglement stammer helt tilbage fra 1800-tallet: Et hus består af rum og gange, der er adskilte fra hinanden, for ellers breder branden sig. I dag er kravet, at tingene skal hænge sammen, for at udføre de nye pædagogiske ideer. Den rådgivende arkitekt inddrog Brandteknisk Institut for at få den nye brandtekniske viden repræsenteret, med den kommunale brandmyndighed gav stadig ikke lov. Rådgiveren betragter denne form for forvaltning af teknisk viden for meget blokerende for nyudvikling i byggeriet. I løbet af byggeprocessen trådte der dog en ny lov i kraft, der støttede den funktionsbestemte fortolkning af reglerne, så rådgiveren håber, at det vil hjælpe andre byggerier. Det nåede dog ikke at være gældende for Vestre Skole.

Der er altså ikke enighed om, hvilken form for faglig viden og rådgivning, der skal leveres af parterne i Vestre Skole projektet. Der er ikke tale om et godt supplement af den tekniske og arkitektfaglige viden mellem parterne, men snarere om konfliktende definitioner af det rette videngrundlag i processen.

Mødet mellem den tekniske og den pædagogiske viden: skoleleder, lærere og arkitekter

Under konkurrencen var fagdommerne og kommunen uenige om, hvilket projekt der var det bedste og burde vinde. Den pædagogiske og tekniske fagdommer valgte et andet end kommunen, og efterfølgende har en af fagdommerne udtalt, at kommunen ikke valgte det rigtige projekt. Denne vurdering er lavet på baggrund af den interdisciplinære generelle og abstrakte viden i konkurrencen, der udviklede sig mellem fagdommerne.

Bruger man derimod den transdisciplinære viden til vurderingen, falder den anderledes ud. Kommunen valgte i et fællesskab mellem politikere, teknisk- og skoleforvaltning samt skolens personale og forældre det projekt, som de mente passede bedst til den konkrete og lokale situation. Skoleforvaltningschefen mener ikke, at kommunen var pædagogisk visionsløs, som en af fagdommerne skulle have hævdet, men at de var pædagogisk realistiske. Her ser man altså en sammenstød mellem den generelle og abstrakte ekspertviden på den ene side og den konkrete situerede brugerviden på den anden side, med deres forskellige vurderinger af ”rigtige” løsninger.

I gennemførelsen af projektet udvikles en professionaliseret inter- og transdisciplinær viden i samarbejdet. Den tekniske og lærerpædagogiske viden blev integreret, og rådgivernes generelle viden blev kombineret med brugernes konkrete og situerede viden gennem arbejdet i de arbejdsgrupper, der blev oprettet med skolens personale. Den rådgivende arkitekt har været dygtig til at samarbejde fagligt med brugerne om vinderprojektet. Projektleder i teknisk forvaltning siger:

”Der har dialogen været fin, der er de meget fleksible, de har lyttet til os og ikke tromlet noget hen over hovedet på os. Den ros skal de have. Lige på det punkt har de været meget samarbejdsvillige og involveret os i det.”

Fra skoleleder og skoleforvaltningen lyder også rosende ord til den rådgivende arkitekt for det faglige samarbejde omkring skolen. ”De kan deres kram”, som det siges, og skoleforvaltningen samt skoleledelsen har oplevet stor faglig fleksibilitet og kompromisser fra arkitektens side. Skolelederen fortæller, at så længe de kunne holde de økonomiske problemer og samarbejdsproblemer med teknisk forvaltning ude af sagen, så gik samarbejdet mellem arkitekter og skole vældig godt. Det var den mest spændende del af processen, da man skulle skabe den nye

skole og få sammenhæng mellem pædagogik og arkitektur. Kun pædagogerne er utilfredse med arkitekternes lydhørhed, som nævnt ovenfor.

I mødet mellem den tekniske faglighed og den pædagogiske, er det altså især den lærerpædagogiske faglighed og den arkitektoniske, der udvikler sig til en professionaliseret inter- og transdisciplinær viden.

Forældrenes og elevernes viden og inddragelse

Forældre og børn blev inddraget i det første projekt om skoleudvikling, som skolen arrangerede før konkurrencen. Og deres bidrag indgik i skolens oplæg til konkurrencen. Sidenhen har eleverne dog ikke deltaget, og der er et dårligt fungerende elevråd på skolen og mange resourcesvage forældre og elever.

Formanden for forældrebestyrelsen deltog i konkurrencen, men alle er enige om, at der ikke var tale om et konstruktivt bidrag til processen. Kort efter kom en ny bestyrelsesformand, men trods det var forældrene stort set fraværende i byggeprocessen. De indgik ikke i nogen besluttende fora eller arbejdsgrupper under byggeriet og blev udelukkende orienteret om byggeriet af skolelederen på bestyrelsesmøder. Spørgsmålet er, hvorfor forældrene ikke har indgået med deres brugerviden, og om den har været savnet i processen?

I skoleforvaltningen mener man, at det er skolelederens opgave at orientere og inddrage forældrene, og man ser det ikke som hensigtsmæssigt, at bestyrelser bliver inddraget i det konkrete arbejde med en byggeproces. Det har de ikke forudsætninger for, forlyder det. Udvalgsformanden har den opfattelse, at skolelederen har sin bestyrelse bag sig i processen, og dermed repræsenterer deres ønsker.

I teknisk forvaltning overlader man også organiseringen af processen til skoleforvaltningen og skolelederen, og derfor blander man sig ikke i, om forældrene inddrages eller ej. Her regner man ligeledes med, at skolelederen repræsenterer forældrenes ønsker. Rådgiveren fra arkitektfirmaet ønskede heller ikke større forældreinddragelse, da han mener, at der er nok involveret i forvejen, og at skolelederen må påtage sig ansvaret for at repræsentere forældrenes ønsker

Skolelederen fortæller, at skolebestyrelsen hele tiden blev orienteret på bestyrelsesmøder, men at de ikke har været med i selve byggeprocessen, både på grund af de praktiske problemer ved deres deltagelse (fx møder om dagen), og fordi de manglede forudsætninger for at deltage. Han siger:

”Jeg har det lidt sådan, at man skal vide noget om skolen, og hvordan undervisningen skal foregå efter et moderne læringsprincip, hvis man skal deltage i det her. Der er altså nogle mennesker, der har taget en uddannelse og beskæftiget sig et helt liv med det her. Jeg vil godt sætte spørgsmålstegn ved, om alle skolebestyrelser altid er kompetente til at sidde og lave, det de laver.”

Skolelederen mener dermed ikke, at forældrenes bruger(lægmands)viden er relevant i en byggeproces.

Den senere valgte formand for forældrebestyrelsen fortæller, at Vestre Skole er en skole med stærke lærertraditioner og en stærk skoleledelse. Der er mange svage børn på skolen og ikke mange aktive forældre. Det gør det svært at mobilisere til den store deltagelse i processen. Formanden deltog ikke selv i konkurrencen, men kom ind i processen kort efter. Hun siger, at hun har været med til enkelte møder, men de ligger typisk om dagen, hvor hun ikke kan. Derfor foregår det gerne sådan, at bestyrelsen bliver præsenteret for planer, tegninger og beslutninger, når de er afgjort. Hun siger:

”Jeg synes, det er svært at have en holdning til byggeri, når man ikke har forudsætningerne for at forstå det. Man kan kigge på tegninger, og det har vi gjort masser af gange, men det er svært at vide, hvad man skal stille op med det. Man sidder mest på sidelinjen og lytter med. Jeg føler mig ikke kompetent til at blande mig.”

Formanden mener altså som skolelederen, at forældre ikke har forstand på byggeri, og derfor kan de kun forholde sig til byggeriet ud fra ”deres sunde fornuft”, som hun siger, og den finder man ikke relevant. Hun er usikker på, om forældrene i det hele taget kan bidrage med relevant viden i byggeprocessen.

Derimod mener hun, at forældrene kan bidrage til den pædagogiske udvikling i forbindelse med byggeriet og også bidrage i forhold til indretning af lokaler og udearealer. Det vil forældrene gerne

have indflydelse på. Forældrene var med til et kursus om de 6 intelligenser, og det fandt de alle meget spændende, fordi det satte en masse tanker i gang. Hun mener, at forældrene kunne hjælpe skoleledelsen med at presse den pædagogiske omstilling fremad, så byggeriet bliver brugt efter hensigten. Det vil hun lægge vægt på i bestyrelsesarbejdet fremover.

I processen med Vestre Skole ser vi en tydelig afvisning af forældrenes viden som relevant i processen. Forældrenes hverdagsviden eller praktiske brugerindfaldsvinkel til skolen, som der lægges vægt på i Trekroner projektet, anvendes ikke i dette projekt. Afvisningen af forældrenes brugerviden sker ikke kun fra skolelederen, men også fra de øvrige parter i sagen. Det er årsagen til, at vi må tale om en professionaliseret interaktiv- og transdisciplinær viden i denne proces.

Opsamling

Processen med Vestre Skole er, som Munkebjergskolens proces, baseret på en professionaliseret videnform, hvor især lærernes pædagogiske brugerviden og arkitekternes generelle tekniske viden dominerer. De to videnformer integreres, så vi kan tale om både en interaktiv og transdisciplinær viden som grundlag for projektet. På Vestre Skole er der dog en bredere lærerinddragelse og opbakning end på Munkebjergskolen.

Men der er tale om en forholdsvis snæver udgave af den inter- og transdisciplinære viden, fordi hverken pædagogs, forældres eller elevers viden inddrages særligt i processen. Især forældrenes viden betragtes ikke som relevant eller kompetent i en byggesag – hverken af forældrenes selv eller de øvrige aktører. Pædagogernes viden betragtes ikke som visionær nok og begrænses derfor.

På forvaltningsniveau er der tale om udvikling af en multidisciplinær viden, da vi ikke ser nogen særlig integration af de to forvaltningers videnformer i processen. Skoleforvaltningen overlader det pædagogiske bidrag til skolelederen, og skolelederen gennemfører et omfattende pædagogisk udviklingsarbejde fra start.

På skolen dominerer den multidisciplinære viden mellem lærere og pædagoger, men der arbejdes aktivt for at udvikle den interdisciplinære viden gennem forskellige udviklingstiltag. Det tager dog tid, og der er også uenighed på skolen om det hensigtsmæssige i at integrere de to pædagogiske fagligheder for meget.

Udviklingen af den professionaliserede og forholdsvis snævre interaktive og transdisciplinære viden mellem skoleleder, lærere og rådgivere er alle tilfredse med, og det tilskrives især skolelederens og rådgivernes evner til lydhørhed, respekt og pragmatisme i deres fagligheder, så kompromisser og nye, alternative løsninger blev mulige.

I denne proces opstår der dog uenighed om, hvilken form for faglig viden, parterne skulle bidrage med. Kommune og skole efterspørger mere bygge- og kvalitetsstyring i processen, mens rådgiverne mener at levere den ydelse og viden, som de var kontraktligt forpligtet til. Konsekvensen er, at teknisk forvaltning bidrager med en langt mere byggeteknisk og arkitektfaglig viden i form af bygge- og kvalitetsstyring end de er vant til, men også skolelederen begynder at tilegne sig teknisk viden for at bidrage til kvalitetssikringen. På det punkt er utilfredsheden og uenigheden stor mellem kommune, skole og rådgivere.

Konklusion

Forudsætningen for konkurrencen om skolebyggerierne var en kombination af den arkitektoniske og pædagogiske viden i udformningen af fremtidens folkeskole, og projekterne skulle understøtte en større videndeling mellem de to pædagogiske fagligheder på skolerne (lærernes og pædagogernes) samt en videnudvikling hos lærerne for at udvikle nye pædagogiske undervisningsprincipper. Kapitlet har beskæftiget sig med denne videnudvikling og undersøgt, dels hvordan forskellig former for viden om ”fremtidens folkeskole” indgår i de tre byggeprocesser, dels hvordan deltagerne gennem deres adfærd (bevidst eller ubevidst) er med til at inkludere og ekskludere forskellige former for viden i processen.

En generel konklusion er, at den største videnudvikling er sket på udførerniveau mellem arkitekters og især skoleleders viden, hvor vi kan tale om en reel integration af den pædagogiske og arkitektoniske/tekniske viden, der har skabt konkrete og konstruktive løsninger, som alle er tilfredse med. I denne relation opstår en reel videndeling og fælles videnudvikling, og her finder vi den lydhørhed, respekt og gensidighed, der er afgørende for den integrerede viden. I kapitlet omtales denne viden som den inter- og transdisciplinære viden, hvor flere fagligheder samarbejder i konstruktivt samspil, og hvor den generelle og abstrakte viden (fra vinderprojekter) integreres med den konkrete og situerede viden hos brugerne på de tre skoler.

Denne videnudvikling finder vi dog ikke mellem de samme typer af viden på forvaltningsniveau (mellem skole- og teknisk forvaltning) og mellem de to pædagogiske fagligheder på skolen (lærere og pædagoger). Her dominerer den multidisciplinære viden stadig med den lærerpædagogiske viden i førertrøjen. Desuden sker der på to af skolerne en begrænset og kun langsom videnudvikling hos lærerne i den ønskede pædagogiske retning, mens man på de tredje skole selv kan ansætte personale og derfor har lettere ved at gennemføre den pædagogiske udvikling.

På to af skolerne er der tale om en snæver inter- og transdisciplinær viden, fordi kun få fagligheder og få brugere inkluderes i videnudviklingen. Pædagogernes faglige viden bliver generelt ekskluderet af processen, mens lærerfagligheden er stærkt repræsenteret. Elevernes brugerviden indgår heller ikke – på nær i starten af det ene projekt. Forældrenes brugerviden inkluderes i det ene projekt og spiller en vigtig rolle i projektets udvikling, og her er der tale om en bred transdisciplinær viden, mens forældrenes brugerviden ekskluderes i de to andre projekter. Nedenstående model udgør en oversigt over, hvilke former for viden der indgår i de tre projekters gennemførelse.

	Monodisciplinær viden: Én fagdisciplin dominerer	Multidisciplinær viden: Flere fagdiscipliner ”ved siden af hinanden”	Interdisciplinær viden: Ny viden gennem integration af flere fagligheder	Transdisciplinær viden: Ny viden gennem interaktion mellem ekspertviden og brugerviden
Trekroner-skolen	.	På skolen (lærer og pædagoger) Mellem forvaltninger (teknik og skole)	Mellem projektleder, skoleleder og rådgiver(som eksperter)	Bred: I byggeudvalg og brede arbejdsgrupper med skoleleder, personale og forældre (som brugere)
Munkebjerg-skolen	Teknisk og arkitektfaglig viden dominerer	På skolen (lærere og pædagoger) I formelt byggeudvalg og mellem forvaltninger (teknik og skole)	Mellem rådgiver og skoleleder, og internt i skoleforvaltning (som eksperter)	Meget snæver: I projektgruppe og især mellem rådgiver/byggeleder og skoleleder (som bruger)
Vestre Skole	.	På skolen (lærere og	Mellem rådgiver og	Snæver:

		pædagoger) Mellem forvaltninger (skole og teknik)	skoleleder (som eksperter)	I styregruppe og arbejdsgrupper mellem rådgiver, skoleleder og personale (som brugere)
--	--	---	-------------------------------	---

Modellen gør det tydeligt, hvor i processen der foregår forskellige former for videnudvikling, og også hvem der især bidrager med viden i processen, mens andre er fraværende. Her er flere slående observationer på tværs af de tre processer.

Den professionelle ekspertviden dominerer

For det første er det eksperterne, der dominerer. Med eksperter menes fagprofessionelle med en autoriseret uddannelse, og her står arkitekter og lærere centralt i de tre processer. Hvor det tidligere især har været arkitekter, ingeniører og andre teknikere, der dominerede en byggeproces, så har man tydeligvis i de tre byggerier gjort meget ud af at inddrage brugerne. Men brugerne af skolen defineres i høj grad som skolelederen, der så selv må sørge for at inddrage øvrige aktører og deres viden på skolen. Brugeren i dette tilfælde er en lærerpædagogisk ekspert, og det er netop parternes faglige ekspertviden, der giver respekt og lyst til gensidig videnudvikling mellem rådgivere og skoleledere. Begge parter kan se et formål med at integrere deres viden, fordi de anser den andens viden som nødvendig for at gennemføre et godt projekt. Det er mellem disse parter, at vi ser den største videnudvikling i processen i retning af den inter- og snævre transdisciplinære viden. Her kan de tre projekter bidrage med erfaringer om den konkrete sammenhæng mellem arkitektur og pædagogik til andre skoleprojekter.

Den største konflikt mellem fagligheder finder vi mellem den lærerpædagogiske og fritidspædagogiske viden i de tre processer. Den lærerpædagogiske viden dominerer helt tydeligt de tre processer, og pædagogerne indgår ikke på lige fod med lærerne i udviklingen af projekterne. Det typiske er, at de inddrages, når skolelederen finder det nødvendigt, og når det lige præcis handler om pædagogernes område. Mens det er lærere – inklusive skolelederne, der er gennemgående personer i projekterne. Forklaringerne er flere. For det første bunder det i den mangeårige kulturforskel mellem lærere og pædagoger, der ikke forandrer sig, fordi der bygges nyt på en skole. Der skal arbejdes målrettet med en ændring overlang tid. For det andet synes der ikke i praksis en helhjertet opbakning til tanken om at udvikle en helhedsskole på nogle af skolerne – hverken blandt

lærere eller pædagoger. Man foretrækker stadig sine egne ”territorier” og vil bevare hver gruppes faglige identitet: skole for sig og pasning for sig – men vil gerne samarbejde om bestemte ting. Lærers og pædagogers ambitioner passer altså ikke generelt til projekternes. Her kunne dog især forældre og skoleforvaltning spille en langt større rolle. Begge aktører står udenfor de to faggrupper og især forældrene udtrykker et ønske om at støtte udviklingen af helhedsskolen og de nye pædagogiske principper.

Hvor bliver skoleforvaltningens pædagogiske viden af?

På forvaltningsniveau ser vi ikke samme videnudvikling mellem forvaltningerne og deres tekniske og pædagogiske eksperter. Det er bemærkelsesværdigt, så fraværende skoleforvaltningen er i de tre projekter, når det handler om at bidrage med den generelle pædagogiske viden i gennemførelsen af projekterne. Skolelederen sidder med den konkrete pædagogiske viden, men der kommer intet modspil eller hjælp og støtte fra skoleforvaltningen til den generelle pædagogiske videnudvikling i forbindelse med byggerierne. Det betragtes som et stort problem i alle tre processer.

Skoleforvaltningernes fravær sætter skolelederne i en vanskelig position. For det første får de en meget stor opgave med at sætte sig ind i og forstå byggeprocesser og mange tekniske termer, som de formodentlig kun skal bruge én gang. For det andet skal de både styre byggeprocesser, drive en skole under forandring og skabe pædagogisk udvikling på én gang. Det er en meget stor arbejdsopgave og stor arbejdsbelastning for skolelederne. Især når byggerier ofte foregår over flere år. Her kunne skoleforvaltningerne i høj grad aflaste skolelederne. Skolelederne kan også nemt stå i et dilemma mellem at opfylde målet om fremtidens folkeskole og opfylde de øvrige skole-brugeres (fx en lærer- eller forældregruppe) ønsker til skolens udvikling, der ofte kan være konservative og bevarende. Når skoleforvaltningerne overlader det pædagogiske bidrag i processen til skolelederen, forstærker forvaltningen denne konflikt for skolelederne. Et mere konstruktivt samspil mellem skoleforvaltninger og skoleledere kunne både sikre, at den pædagogiske udvikling (trods lokal modstand) blev fastholdt og lette presset på skolelederen i både arbejdsmæssigt og i konfliktfyldte situationer.

Hvordan defineres kvalitet og den rette viden?

Som nævnt dominerer eksperterne i de tre processer, og det skyldes en bestemt forståelse af, hvad der skaber kvalitet og den rette viden i sådanne processer. Ekspertviden består af en generel, videnskabelig og abstrakt viden, og der har gennem mange år udviklet sig en tradition for at sammenkæde ekspertviden og kvalitet i byggerier og skoler. Denne forståelse af viden og kvalitet

ligger da også til grund for både den mono-, multi-, og interdisciplinære viden. Med introduktionen af den transdisciplinære viden udfordres denne forståelse radikalt. Nu opgives troen på, at eksperter hver for sig eller sammen kan finde frem til den bedste løsning uden at inddrage lokale forhold og brugere (inklusiv lægfolket), der besidder den lokale, konkrete og situerede viden. Ifølge denne forståelse af viden har man ikke opnået de bedste løsninger, før alles viden inddrages. Kvalitet i den konkrete opgave opnås nu ved at integrere eksperters og lægfolks viden. I de tre projekter sker denne udvikling tydeligst i Trekronerprojektet, hvor ikke blot ekspertviden (både som generel viden hos arkitekter og konkret brugerviden hos skolelederen), men også lægmandsviden fra forældrene inddrages. Her ser vi et langt mere nuanceret billede af, hvad der er den rette viden i byggeprocesser, og hvordan både ekspertviden og lægmandsviden kan indgå i et konstruktivt samspil og skabe bedre skoler. Ser vi på tværs af de tre projekter, repræsenterer de to meget forskellige opfattelser af forældrenes lægmandsviden:

Forældrenes viden som konstruktiv:	Forældrenes viden som blokerende:
De har hverdagsviden om børnene	De ved ikke noget om skole og byggeri
De har helhedsviden om børn og deres dag	De er inkompetente
De har praktisk viden	De går kun op i uvæsentlige detaljer
De har interesse i pædagogisk udvikling	De er bagstræberiske og blokerende for nytænkning
De varetager alle børns interesser – inklusiv de svageste	De varetager kun egne interesser
De kan aktivere øvrige forældre	Kun de stærke forældre deltager
De kan skabe opbakning i forældregruppen	Deres deltagelse er udemokratisk

Set fra et byggeperspektiv handler det om, hvordan man definerer brugergruppen, og hvem der skal gøre det – om den defineres bredt eller snævert, og hvilken aktør der afgøre, hvem der skal integreres eller ekskluderes. I Munkebjerg projektet ser vi den mest snævre definition, mens vi i Trekronerprojektet ser den bredeste definition. I to af processerne overlades det til skolelederne at definere brugergruppen, og de definerer den generelt snævert, mens det i den tredje proces er skoleforvaltningen, der definerer den bredt – inklusiv forældrene.

I Trekroner projektet var alle enige om, at forældrene bidrog konstruktivt med viden, der forbedrede projektet. Man kan derfor formode, at en inddragelse af forældrene i de to andre projekter også havde en mulighed for at have forbedret disse projekter. Men som det også fremhæves i Trekronerprojektet, så gør muligheden for at deltage det ikke i sig selv. Der er flere afgørende elementer for at få en succesrig inddragelse af forældrene.

For det første skal forældrene besidde visse *kvalifikationer* for at kunne deltage, og her havde de veluddannede og deltagelseserfarne forældre i Trekroner projektet en stor fordel. De behøvede ingen hjælp til at deltage – de kunne selv. Men erfaringen viser også, at det netop er gennem deltagelse, at man opnår de nødvendige deltagelsesforudsætninger og den nødvendige viden til at bidrage konstruktivt med viden. I tilfælde hvor forældrene ikke har, eller blot ikke mener at de har forudsætninger for at deltage, er det derfor afgørende, at *de får hjælp og støtte til at deltage*, fx fra skoleleder og/eller skoleforvaltning. Det ser vi ikke særlig udbredt i nogen af projekterne. I Trekroner projektet åbner skoleforvaltningen processen for forældrene, men de overlader det til forældrene selv at skaffe sig viden og redskaber til at kunne deltage. I denne proces er det forældrebestyrelsen selv, der prøver at gøre en bredere kreds af forældre i stand til at deltage. Netop denne mangel på hjælp og støtte til at deltage, forstærker selvsagt de stærke og veluddannedes rolle i forældreinddragelsen.

En forudsætning for, at forældrene bliver hjulpet og støttet til at deltage, er for det andet, at der blandt de centrale aktører i processen er *en tro på og kultur omkring, at forældrene kan bidrage positivt og konstruktivt* både til skoleudvikling generelt og byggeprocessen specifikt. Hverken i Munkebjergskolens eller Vestre Skoles proces findes denne vurdering af forældrenes bidrag. Adskillige undersøgelser viser, at hvis forvaltninger og institutionsledere ikke tror på forældredeltagelsens positive bidrag til udviklingen, så mister forældrene også troen på det. Det ser vi ske i to af kommunerne. På skoler er det især skolelederens og skolebestyrelsesformandens holdning til forældreindflydelsen, der udgør den afgørende faktor for forældrenes indflydelse, og i de to af kommunerne er parterne enige om, at forældrene ikke kan bidrage positivt. Især i de to af kommunerne synes der altså at være udviklet en kultur og holdning blandt alle parter om, at forældrene ikke kan bidrage med relevant viden til byggeprocesser. Studier viser dog også, at det især er efter positive erfaringer med inddragelse, at inddragelsen anses som værdifuld. Så længe

forældrene ikke inddrages i de to af processerne, får man ikke muligheden for at opnå positive erfaringer og dermed ændre kulturen omkring inddragelse.

Et voksensyn på børn

De mest fraværende i processerne er skoleeleverne og deres viden. Deres brugerviden indgår stort set ikke, hverken i projekternes dannelse eller gennemførelse. Det betyder, at viden om børnene og deres ønsker repræsenteres af voksne, fx forældre og lærere. Dermed er fremtidens folkeskole bygget på baggrund af et voksensyn på børn. Argumenterne er, at man enten ikke har tænkt på at inddrage dem, at det er for vanskeligt at inddrage dem, eller at de ikke kan forholde sig til et byggeri. Det er dog også muligt at anlægge et ”børnesyn” på børn, hvor de inddrages i skolebyggeprocesser på andre måder end ved at deltage gennem fx elevråd og på møder med voksne. I processen med Vestre Skole var børnene fx med til at tegne deres nye skole i et forprojekt, og det er en af måderne, hvorpå børn kan deltage. Men mange andre måder kan anvendes (se Carstensen et al. 2004 for eksempler på inddragelse af børn).

I alle tre projekter var der mulighed for at inddrage et børnesyn på børn, men det blev ikke gjort. Der var dog ikke tale om en bevidst udelukkelse af deres viden, men snarere om en ”vi gør som vi plejer” situation, hvor eleverne ikke traditionelt har været tænkt ind. Det gælder både arkitekter og lærere. Igen kunne skoleforvaltningerne have haft en rolle i at sikre børnenes interesser i skoleudviklingen og hjælpe skoler og arkitekter med at arbejde med integration af børnenes viden på nye og alternative måder.

Den tekniske og arkitektfaglige viden i flere varianter

Den tekniske og arkitektfaglige viden står selvsagt i centrum af en arkitektkonkurrence og en efterfølgende realiseringsproces. I de tre projekter ser vi flere måder at repræsentere den tekniske viden på. Både de tekniske forvaltninger og rådgiverne (der alle er repræsenteret af arkitekter) mener, at arkitekter med stor byggeerfaring og viden om byggeprocesser skal styre sådanne store og komplicerede byggeprocesser, fordi deres faglige viden gør dem i stand til at se helhed og sikre kvalitet i projekterne. I de tre projekter har den arkitektfaglige viden da også stået meget centralt. I Munkebjergskolens proces har den domineret mere end i de to andre projekter, hvor man i højere grad i fællesskab har udviklet projekterne.

I alle tre projekter peges der dog på, at den faglige viden om arkitektur og byggeproces samt byggeerfaring ikke er nok for at få et godt resultat. Der kræves andre typer af kompetencer og viden. For det første viden om økonomi og styring (inklusiv processtyring) og for det andet viden om kommunal politik og administration for at kunne forstå konteksten, der arbejdes i. Men for det tredje nævnes en type af kompetencer, der går på tværs af fagligheder og discipliner. Én kompetence er epistemologisk bevidsthed, der betyder, at man kan ”se og forstå den anden” – altså at man prøver at sætte sig i de andres sted og forstå hvad de siger ud fra deres og ikke ens eget udgangspunkt. I Trekronerprojektet taler man om behovet for en ”oversætter eller formidler”, der i dette tilfælde kan hjælpe brugerne med at ”tænke i rum og fysiske forhold”, og i alle projekter taler man om behovet for stor lydhørhed og forståelse for brugerønsker hos arkitekter. Denne kompetence kan indlæres som alle andre kompetencer. En anden tværgående kompetence er forhandlingsevne og konflikthåndtering, som ofte er afgørende for at få skabt balance mellem aktørernes mangeartede ønsker og behov. Med så mange aktører involveret er det afgørende at kunne finde kompromisser og konstruktive løsninger, som mange bakker op om.

Hvis projekterne videnskæssigt skal leve op til denne rapportts definition af den gode proces, skal flest muliges viden have været integreret i processen og de deltagende bakke op om resultatet. Det vil sige, at den brede interaktive og transdisciplinære viden skulle dominere processerne. Det er især tilfældet i Trekronerprojektet og kun i mindre grad i de to andre projekter. Videnmæssigt må man konkludere, at den arkitektoniske og lærerpædagogiske viden har domineret, mens den undervisningspædagogiske viden repræsenteres punktvis, forældrenes viden kun i det ene projekt, og elevernes viden slet ikke. Spørgsmålet er, om fremtidens folkeskole ikke kunne have gavn af, at disse parterts viden i højere grad blev inddraget i tilsvarende byggeprocesser.

Kapitel 8: Processens resultat

Formålet med byggerierne var at skabe fysiske rammer for udviklingen af Fremtidens Folkeskole – en skole, hvor de fysiske rammer skaber mulighed for at udvikle nye undervisningsformer i folkeskolen. De tre vinderprojekter levede på hver deres måde op til de kriterier, der blev opsat for konkurrencen. Alle projekter er dog efterfølgende blevet revideret på forskellig vis for at få gennemført projekterne indenfor de givne økonomiske rammer.

I Roskilde er man kommet meget tæt på det oprindelige vinderprojekt. Her er det især materialevalget, der er ændret på. I Svendborg måtte man fra starten ændre på en række væsentlige forhold ved vinderprojektet på grund af den stramme økonomi, men derefter prøvede man at udforme projektet, så tæt på konkurrenceforslaget som muligt. I Odense er det kun dele af vinderprojektet, der er realiseret.

Spørgsmålet er dog, hvordan det fysiske produkt og brugen af det lever op til deltagernes forventninger? Slutproduktet var en central drivkraft for deltagernes engagement i de tre processer. Også når der opstod lange forsinkelser og problemer i processerne. Alle aktive parter har da også haft de mest positive oplevelser omkring det faglige aspekt ved processen, som beskrevet i kapitel 7. Men hvordan ser deltagerne på resultatet?

Det skal understreges kraftigt, at der i dette kapitel **ikke** er tale om en uvildig evaluering af det fysiske produkt og den pædagogiske udvikling lavet af fagfolk. I stedet fremlægges deltagernes egne opfattelser af skolerne og deres kvalitet, samt deres oplevelse af den pædagogiske brug af de nye fysiske rammer.

Når deltagernes egne opfattelser af det fysiske produkt og den pædagogiske udvikling er interessant i et studie af processen, skyldes det proceskravet i kapitel 1 om, at de deltagende skal bakke op om resultatet, og at resultatet ikke må være til for stor skade for nogen af de berørte eller andre, der ikke deltog. Vi skal se, hvordan de tre processers resultat lever op til det krav.

Trekronerskole: "Det er en ønskeopgave"

I Roskilde fik man, som bekendt, mange penge til at realisere skolen så tæt på vinderprojektet som muligt, og alle er enige om, at man har fået en meget flot skole, og at kvaliteten generelt er høj.

Men trods den store bevilling, skulle der dog alligevel spares noget i begyndelsen, fordi også den anden licitation blev for dyr. Den rådgivende arkitekt mener i begyndelsen af processen, at besparelserne var rimelige hårde ved projektet. Der var dog især tale om besparelser på materialer, og arkitekten nævner følgende spareemner som eksempler: zinktag og espalier/gitter på husene i Kundskabens Have blev sparet væk, den skrå væg som bymur blev rettet op, træbeklædninger forsvandt, og der blev valgt andre gulvbelægninger end oprindeligt tænkt. Men arkitekten mener stadig, at det bliver en flot skole og siger:

"Grundideen er altså fuldstændig bibeholdt. Det er stort set det projekt der vandt, der er blevet bygget. Selvfølgelig med de ændringer og erfaringer der kom undervejs, som er udviklet sammen med brugerne og teknisk forvaltning. Det synes jeg er spændende, Vi har fået mange forbedringer."

Især i programmeringen af sidste fase fik man lavet mange ændringer på baggrund af erfaringer med de første faser og input fra brugerne. Det har altså forbedret byggeriet væsentligt, ifølge den rådgivende arkitekt. Han nævner eksempler som større administrationsområde, bedre kantine og værkstedsområde, bedre garderobeforhold, foldedøre mellem klasserum osv.

Det er den rådgivende arkitekt, der i slutningen af processen konkluderer, at "det er en ønskeopgave", de fik med at bygge Trekronerskolen. Desuden oplever han, at brugerne er meget tilfredse, og at skolen tiltrækker gode lærerkræfter, fordi den er tænkt anderledes end de traditionelle skoler. Han siger:

"Det bærer ligesom skolen igennem, til trods for at den blev dyrere, end de havde regnet med. Det er min opfattelse i hvert fald. Det er rart, når projektet havde en uheldig start, at det bliver vendt til en succeshistorie."

Arkitekten har ret i, at alle brugerne inklusive politikerne er meget glade for og stolte af den nye skole. Men brugerne nævner også nogle ”gevaldige kiks” i projektet, som formanden for forældrebestyrelsen siger. Det er ærgerligt, når der er betalt så mange penge for skolen, udtaler skolelederen.

Et gennemgående problem ved Trekronerskolen, som alle er kede af og irriterede over, er den manglende garderobeplads. Skolen er opbygget som små enheder, hvor børnene skal gå frem og tilbage mellem husene og derfor skal ind og ud hele tiden. Især om vinteren giver det et stort problem med opbevaring af sko og tøj. Formanden for forældrebestyrelsen siger, at det virker som om, at ingen har sat sig ned og tænkt over, hvad man laver i rummene, og hvad der sker, når man går ud og ind af bygningerne. Løsningen er blevet, at der er taget megen plads fra fællesrummene, som især SFO’en bruger, og de har derfor fået indskrænket deres opholdsrum. Både pædagoger, skoleleder og forældre nævner det som et problem, som stadig ikke er løst hensigtsmæssigt, og arkitekten er enig i, at garderoberne var tænkt alt for små. Da der skal programmeres til sidste fase, får man løst problemet i den sidste del af byggeriet.

Desuden er der problemer med solafskærmningen. Bygningerne er bygget med store glasflader på den ene side, og det giver børnene problemer, især i SFO-en. Der bliver meget varmt i lokalerne, og børnene bryder sig ikke om solen. Det blev en stor udgift for skolen at lave solafskærmning, da det ikke var indeholdt i byggeregnskabet.

Skolelederen nævner yderligere to forhold ved skolen, der ifølge hende ikke lever op til de nye undervisningsprincipper. Det ene er etableringen af forskellige værkstedsrum med hver deres funktion i kubistiske former ovenpå hinanden i høje bygninger. Den eneste afvigelse fra et almindeligt faglokale er, at inventaret er mobilt. Det mener hun ikke er fremtidstænkt, og hun siger: ”Det kostede os rigtig lang tid at prøve at få en god løsning ud af det.”

Mangel på fremtidstænkning finder skolelederen også med projektets fasttømrede store tavler i klasserummene. Da skolelederen opdagede, at man ville sætte store sorte tavler op på væggene, gjorde hun det til en sag i byggeudvalget og forsøgte længe at få det ændret til mobile tavler, der passer bedre til de nye undervisningsformer. Men licitationen var overstået, og det ville blive for dyrt at lave det om. Så skolen fik sine vægfaste tavler, og det er skolelederen stadig ked af.

En anden gennemgående diskussion er brugen af udearealer. Der blev sparet en del på udearealerne i den første del af processen. Men grundtanken om Kundskabens Have mellem husene som et sted uden traditionelle legeredskaber er fastholdt, og det samme er grundtanken om pionerlandskabet på ydersiden af skolen som et område til den vilde og udforskende leg. I løbet af processen kom der krav fra pædagoger, forældre og børn om vipper, gynger og andre legeredskaber i Kundskabens Have, og der blev på den baggrund holdt et fælles dialogmøde mellem alle skolens interessenter om brugen af udearealer. Det blev diskuteret med hjælp fra to landskabsarkitekter og forskere fra Danmarks Pædagogiske Universitet, der havde studeret børnenes leg i Kundskabens Have. Forskerne rapporterede, at indretningen understøttede børnenes leg i større grupper, og piger og drenges leg sammen, hvilket ikke er tilfældet på traditionelle legepladser. Her bruger børnene fx meget tid på hver især at stå i kø til legeredskaber. Skolebestyrelsen fremlagde derefter et kompromis, hvor traditionelle legeredskaber kan placeres i pionerlandskabet, mens Kundskabens Have holdes fri for traditionelle legeredskaber. Princippet for valg af legeredskaber skal være, at de er inkluderende og ikke-kødannende.

I den første periode opstod der desuden problemer med brugen af et større vandbassin, der er placeret lige udenfor indskolingens bygninger. Pædagogerne mente, at det var farligt for børnene, mens lærerne ikke mente det. Vandet blev tømt ud i lange perioder, og der blev til sidst lavet aftaler om, hvordan man skulle bruge vandbassinet med og uden opsyn.

Et tredje emne, der især blev diskuteret i begyndelsen af processen, er problemet med at skulle udendørs, når man går mellem husene, fx hvis det er vådt vejr. Der er store afstande på skolen, så man kan nå at blive meget våd undervejs, fortæller skolelederen. Problemet er taget op flere gange i skolebestyrelsen, men indtil videre har man holdt fast i, at der ikke skal etableres fx pergolaer. Skolelederen vil dog ikke afvise det på længere sigt.

Den rådgivende arkitekt mener, at der er en god proces i gang på skolen med at bruge og udvikle udearealerne, og at brugerne gør meget for at følge de oprindelige intentioner. Arkitektens eneste anke er, at der ikke er plantet til i de lange strøg mellem nogle af husene. Det havde han oprindeligt tænkt sig. Uden beplantning mener han, at disse strøg kommer til at stå nøgne og vindforblæste. Arkitekten sendte på et tidspunkt et forslag til skolelederen om, hvad man kunne gøre, men hørte

ikke mere til det. Skolelederen fortæller, at der er så mange ting at se til, at det må komme med tiden.

Sidst nævner teknisk forvaltning, at der i slutningen af processen har været mange diskussioner om kvalitet med entreprenøren. Der var til sidst en meget lang mangelliste, hvorfor teknisk forvaltning tilbageholdt penge, til den var afhjulpet. Der var tale om ting i småtingsafdelingen, som projektlederen fra forvaltningen siger, men der er til gengæld mange af dem, og forvaltningen ville have mulighed for at købe andre til at lave dem, hvis entreprenøren ikke gjorde det.

Hvad med den pædagogiske udvikling?

Da der er tale om en skole, der langsomt skal udbygges med nye årgange, kan skolelederen selv ansætte sit personale og dermed vælge lærere, der er indstillet på at opfylde skolens vision og bruge de nye undervisningsformer. Der blev dog overflyttet få lærere fra en anden skole, og de havde det ind imellem svært. Men generelt mener både forvaltning, skoleleder og forældrerepræsentanten, at der er blevet arbejdet konstruktivt med den pædagogiske udvikling blandt lærerne fra starten af. Der er en stor entusiasme blandt lærerne, og der afprøves mange nye ting. Skolelederen fortæller, at når hun selv ansætter, er det meget lettere at skabe progression, end hvis et eksisterende lærerkollegium skulle gennem omstillingen. Der følte hun sig privilegeret. Hun mener, at lærerne fra starten har gjort et stort stykke arbejde, og de begynder stille og roligt at skabe læring på nye måder med fx et telt i et hjørne, et lille pudrum osv.

Formanden for skolebestyrelsen er enig i, at der er skabt en god pædagogisk udvikling i de nye fysiske rammer. Som årene skrider frem i byggeriet, kan hun se en udvikling i måden, som lærerne bruger skolen på. De indretter sig meget forskelligt, og de udnytter de mange muligheder for at undervise på forskellige måder. Den nye pædagogik og fysiske fleksibilitet er fx også med til at understøtte, at skolen kan klare mange problembørn. Hun fortæller om et meget uroligt barn i en klasse, som har fået sit eget lille hjørne med reol og egne ting, så barnet kan sidde i fred og ro uden at se de andre børn hele tiden, da det forstyrrer hans koncentration. Desuden at der er indrettet forskellige typer af læseområder, fx med musik og med madrasser, så børnene kan vælge det sted, hvor de læser bedst. Disse områder bliver brugt på tværs af klasserne. Hun siger:

”Når man ser det som voksen, så tænker man: Hvad foregår der her? Men børnene, de manøvrerer uden problemer rundt i det landskab. Selv de små børn i 2. klasse. Det bliver jeg glad for at se.”

Formanden fortæller også, at børnene har taget skolen til sig, og fx betragter deres hjemområder som ”hjemme”. Personligt foretrækker hun, at børnene har deres ting derhjemme, fordi der så er styr på dem, men sådan ser børnene ikke på det:

”Når de er på skolen i hjemområdet, så er det lige så meget hjemme for dem, så er tingene i lige så trygge hænder, som herhjemme. Jeg ser skolen som et offentligt sted, hvor alle kan komme, men det gør de ikke. De bor dernede, og der er ikke stor forskel på, om man lægger mobiltelefonen på et bord dernede eller på spisebordet derhjemme. Det er lige trygt for dem. De ødelægger heller ikke noget. De passer på skolen. Der er en meget stærk fællesskabsfølelse på den skole, og det skyldes jo meget pædagogikken.”

Der er dog et stort problem på skolen med at opnå visionen om en helhedsskole. Som beskrevet i forrige kapitel, var der løbende konflikter mellem lærere og pædagoger om brugen af lokaler, og skolelederen traf beslutningen om at dele lokalerne, hvilket ikke var til fritidsordningens fordel.

Ved processens afslutning er målet om skolen som én institution stadig ikke opfyldt. Skolelederen konstaterer, at det er en meget langsom proces at ændre på de to kulturer, som de to professioner repræsenterer. Men det går fremad, og man fortsætter med hele tiden at tage nye initiativer, der skal styrke fællesskabet mellem lærere og pædagoger.

Skolebestyrelsesformanden oplever også et problem med realisering af helhedsskolen. Hun ser problemer både hos pædagogerne og lærerne. Pædagogerne er ikke altid lige gode til at tage ansvar for og identificere sig med skolen. De står snarere lidt i opposition til skoledelen og føler sig oversete. Det bliver de også til tider i praksis, mener formanden. De blev fx ikke inddraget i diskussionen om bygningen og indretningen af hallen i den sidste etape, som de nok kunne have en mening om, mener formanden. De blev også forfordelt ved den radikale beslutning om ændret brug af lokalerne på skolen. Formanden mener, at udgangspunktet for skolen var, at den var en deleskole,

men at den nye beslutning tildeler de dårligste lokaleforhold til pædagogerne og SFO'en.

Formanden oplever, at det har været det mest ubehagelige at deltage i som formand, fordi hun blev splittet mellem en loyalitet for den nye skoles grundlæggende principper, som hun selv havde været med til at definere, og så ledelsen af skolen, som hun måtte respektere som formand.

Den rådgivende arkitekt mener, at personalet på skolen har taget pænt imod skolen og hele tiden arbejder med at finde nye måder at bruge den på. Han er meget tilfreds med den udvikling, han ser. Dog mener han, at lige præcis SFO'en har fået de dårligste vilkår, især med den nye beslutning om at opdele lokalerne, fordi lokalerne ikke ligger hensigtsmæssigt og er for små. Den fordeling, der er lavet mellem lærere og pædagoger, giver pædagogerne dårligere forhold end tiltænkt. Han er gået konstruktivt ind i at få løst problemerne med garderoberne og dermed få mere brugbar plads i fællesrummene, og det er blevet positivt modtaget af alle.

Konkluderende om Trekronerskolen, må man sige, at der er stor opbakning til skolens fysiske resultat, og alle er enige om, at de har fået en meget flot skole af høj kvalitet. Skolens resultat er stort set vinderprojektet, til arkitekternes tilfredshed. De problemer ved byggeriet, som brugerne oplever, er i småtingsafdelingen, og de fleste kan rettes til over tid. Den pædagogiske brug af lokalerne efter hensigten er i en god udvikling. Mens der stadig er problemer med at realisere helhedsskolen.

Trekronerskolens resultat lever generelt op til proceskravet om, at der skal være bred opbakning til resultatet fra deltagerne. Men ser vi på, om resultatet "skader" nogle af de berørte eller andre, må man konkludere, at der er en enkelt undtagelse. I resultatvurderingen ser vi, at pædagogerne er den gruppe på skolen, som bakker mindst op om processen og resultatet, og nogle af ændringerne i projektet, går da også ud over pædagogernes arbejdsområde, da SFO-en indskrænkes. I de øvrige kapitler, har vi ligeledes set, at der er et problem med at få pædagogerne og SFO-en integreret tilfredsstillende i den nye skole.

Hvis man skal opfylde de opstillede krav om gode processer, er det derfor en overvejelse værd, hvordan man også kan få pædagogerne som en personalegruppe til at give deres opbakning til resultatet og få udviklet deres fysiske rammer, så de opleves som tilfredsstillende for dem.

Odense: "Det er svært at genkende vinderprojektet"

På Munkebjergskolen havde man to byggeprocesser. Først den korte proces med ombygning af gymnastiksalen til indskolingen, og der var alle meget tilfredse med resultatet efterfølgende. Dette hus blev realiseret i overensstemmelse med vinderprojektet. I begyndelsen havde lærere og pædagoger svært ved at få samarbejdet i gang, men med tiden er det blevet bedre.

Arkitekten siger, at det lykkedes at få indbygget en række af de nye pædagogiske overvejelser i den første lille fase, og de er godt tilfredse med det fysiske resultat. Det samme mener skolelederen og kommunens forvaltninger.

Den anden store ombygning ligger dog langt fra vinderprojektet, men til gengæld tager den fat på et centralt element i selve skolen, nemlig en alternativ brug af det store aularum og af underetagen. I Odense valgte man nemlig kun enkelte elementer og tanker ud af vinderprojektet og omformede dem, så de blev tilpasset den lave økonomiske ramme. Det betød, at det især var indskolingen, der kom samlet ned i underetagen, og biblioteksfunktionen, der blev placeret i aularummet, der fik et løft med ombygningen. Det er især den rådgivende arkitekt og skolelederen, der har udvalgt de elementer, som de fandt mest interessante at realisere indenfor de økonomiske ramme. Den rådgivende arkitekt siger:

"Jeg synes, man har opnået noget fra konkurrencen, selvom projektet er meget beskåret. Fordi den har taget hul på et væsentligt problem på den type skoler, hvor det er et fængselsmiljø med aulaen, som kun et samlingsrum og ikke et aktivt rum. Det er det, vi har forsøgt at løse. Og så det med kælderen: at man kan udnytte arealer i en bygning og omdanne dem til aktiver og brugsværdi for få penge. Det har været det gennemgående arbejde i hele vores projektering: at man med få indgreb kan skabe en masse værdi for brugerne."

På den baggrund finder arkitekterne og skolelederen projektet tilfredsstillende.

De vigtigste elementer, der kan genkendes fra konkurrenceforslaget, er da også den nye aktive udnyttelse af aularummet til cafe, bibliotek/servicecenter, lærerserviceskranke osv.. Desuden er stueetagen omdannet til indskolingen, og der er skabt små studieplader (amøber) på gangene i

aularummet med små udhæng, som undervisningen kan ”flyde ud i”, som skolelederen formulerer det. Dertil kommer etablering af døre (som flugtveje) mellem nogle af klasserummene, der ellers er fastholdt som traditionelle klasseværelser, og oprettelse af en lille teater- og filmsal som et nyt element i projektet ønsket af skolelederen.

De aktive parter er meget tilfredse med de ting, der er realiseret af byggeriet, men det er, som sagt, kun en lille del af vinderprojektet, der er realiseret, og det er de skuffede over.

Lærerne er ikke alle lige tilfredse med den store ombygning, der har skadet deres arbejdsvilkår gennem lang tid. Flere mener, at ombygningen som den endte, næsten var unødvendig, eller at man kunne have brugt pengene anderledes. De har da også fx fastholdt ideen om faglokaler og fortsætter i stor udstrækning den traditionelle klasseundervisning.

Skolebestyrelsen er glad for de ting, der er ændret, men er også skuffet over, at der ikke er blevet realiseret mere af vinderprojektet. Desuden har de oplevet det som en hård proces for børnene og deres undervisning.

I skoleforvaltningen mener man, at de har fået den modernisering af skolen, som var mulig indenfor de økonomiske rammer, og det er forvaltningen tilfreds med. Herfra forlyder det:

”Når det offentlige bygger, skal det ikke være luksus. Der skal være godt indeklima og et ordentlig byggeri i forhold til vedligeholdelsen fremover. Men det skal ikke være luksus. Det har vi ikke råd til.”

I teknisk forvaltning mener man ikke, at resultatet skal sammenlignes med vinderforslaget, fordi man har fået noget helt andet, men at der er kommet mange gode ting med i projektet, og at det, der er lavet, er blevet godt. Her har man dog en anke over udførelsen og kvaliteten, der generel er dårlig i alle byggerier på det tidspunkt, ifølge teknisk forvaltning.

Hvad med den pædagogiske udvikling?

På Munkebjergskolen har man ikke arbejdet med pædagogiske udviklingsprojekter, mens byggeriet stod på, og derfor var der ikke et eksplicit mål, at byggeriet fra dets færdiggørelse skulle bruges efter hensigten. Skolelederen siger, som tidligere citeret, at: ”Ejerskabet skal vokse frem af

ibrugtagning.” Men efterfølgende er der arbejdet med skoleudviklingsprojekter på skolen med nye årgangstema og forbedret samarbejde mellem lærere og pædagoger. Men skolelederen vil ikke gribe ind overfor lærernes undervisningsmetoder. I stedet foretrækker han at diskutere nye muligheder med dem, når nu der ikke længere er fysiske begrænsninger for nye undervisningsmetoder.

I skoleforvaltningen er man enige i, at den pædagogiske udvikling af lærerstaben ikke har været et formål med projektet indtil videre. Det må komme på sigt, og her mener man, at der skal et generationsskifte til blandt lærerne på skolen, før der sker noget. Men nu er rammerne der.

Konkluderende om projektet med Munkebjergskolen, må man sige, at det ikke blev det vinderprojekt, som alle havde engageret sig i og bakkede op om efter konkurrencen. Det blev en lille, men dog væsentlig del af vinderprojektet og dets grundtanker, der blev gennemført. De ændringer, der blev foretaget, er de aktive parter i processen dog tilfredse med og bakker op om. Problemet på Munkebjergskolen er dog, at kun få har været involveret i projektet, og der var en stor personalegruppe på skolen, der ikke interesserede sig for og ikke bakkede op om projektet om at indføre nye undervisningsmetoder.

Derfor må man konkludere, at resultatet af ombygningen på Munkebjergskolen kun i begrænset omfang lever op til proceskravet om en bred opbakning til resultatet og brug af resultatet efter hensigten.

Vestre Skole: ”Helhedsindtrykket er det samme”

I Svendborg er de fleste enige om, at resultatet af den vanskelige proces er en flot skole. Den rådgivende arkitekt siger:

”Det bliver en flot skole, og det tør jeg sige, fordi det faktisk er lykkedes at holde så mange af de oprindelige intentioner i projektet. Det er stort set også det eneste, man kan glæde sig over ved denne sag. Det siger jeg også til bygherre ind imellem: for pokker vi får et godt produkt. Det er bare ærgerligt, at vi skal have båret så meget hjerteblod til, for at det lykkes.”

Arkitekten mener altså, at trods den svære proces og de mange problemer i byggeriet, bliver resultatet flot. Men der er dog forhold, han kunne have tænkt sig anderledes. Fx er istandsættelse af udearealerne skåret væk og det kvadratnet, der var lagt ned over skolen, er flere steder ødelagt på grund af besparelser. Desuden er et lille eksperimentarium helt sparet væk.

Fra teknisk forvaltning forlyder det:

”Alle er glade for resultatet. Det er et imponerende stykke arbejde, når man startede med et projekt til 85 mio. kr. og så skal ned på 57 mio. kr. Den skole, vi får, er rigtig flot. Det er ikke rigtig til at se, hvad der er sparet væk, så man går ikke med et spareindtryk, når man ser skolen.”

Teknisk forvaltning påpeger dog, at der er nogle ting, der mangler, og at selvom det er småting set ud fra helhedssynet, så kan det få betydning pædagogisk og funktionsmæssigt for skolens daglige brugere. Fx mangler der en del glas i dørene, hvilket hæmmer det pædagogiske kulturskifte fra lukket til åben undervisning. Det fremhæves dog også, at der er en tendens til, at de små ting kommer til at fylde meget til sidst i en stor byggeproces.

Skolelederen siger, at hvis man tænker på, hvordan skolen så ud før, så har de nu fået ”pragtfulde rammer”, og han er stort set tilfreds. Han siger:

”Så ud fra de rammer, vi har fået, der synes jeg, vi har fået et godt resultat ud af det.”

Men skolelederen peger samtidig på en række forhold, der er med til at forringe resultatet af byggeriet. Det største problem er kvaliteten af materialer og byggearbejdet. Fx var der store problemer med malerarbejdet, hvor niveauet blev fastlagt for lavt i udbuddet til en skole med stort slid. Der er problemer med skæve gulve og dårlige gulvmaterialer, samt problemer med revnede betonelementer og sætningsskader. Dertil kommer problemer med tekniske installationer, fx støj- og akustikproblemer, varmeanlæg og ventilation der ikke virker, og problemer med mange automatiske installationer. Desuden er haveanlægget stort set skåret væk i projektet, og den lille legeplads ved SFO'en virker ikke efter hensigten. Alt i alt betyder det store ekstraudgifter til

færdiggørelse af tingene, og skolelederen mener, at der bliver et stort vedligeholdelsesbehov i fremtiden.

Skolebestyrelsen deler denne opfattelse, og mener også, at ser man på den tidligere nedslidte skole, har man nu fået meget flotte rammer på skolen. Men især kvaliteten er et stort problem. Formanden for skolebestyrelsen siger:

”Skolen er blevet en skrabt model, det er synd. Der er nok sparet for meget på materialer, og det koster dyrt i vedligeholdelse om få år.”

Skolebestyrelsen fremhæver samtidig de problemer gennem årene, der har været med at gennemføre undervisning samtidig med, at der blev bygget. Både mange forældre og lærere har på den baggrund mistet engagementet i og opbakningen til projektet. Det har påvirket deres opfattelse af resultatet, siger formanden.

Dertil nævner også skolebestyrelsen problemer med udearealerne. Forældrene var inddraget i et entusiastisk projekt om at udforme udearealerne, men der blev ikke råd. Så nu er forældrene involveret i at søge fonde for at forbedre udearealerne.

Pædagogerne har mange kritikpunkter på uhensigtsmæssige forhold i SFO'en, hvor ting fx er placeret forkert set fra en børnevinkel og sikkerhedsvinkel. Men samtidig mener lederen, at de nye fysiske rammer giver mulighed for stor fleksibilitet i brugen af dem. I forhold til det oprindelige projekt ærgrer man sig dog over, at ændringer i udendørsarealerne blev sparet væk.

Da projektet er færdigt, søger skolen om ekstrabevilling på 4 mio. kr. til at udbedre nogle af disse forhold.

Hvad med den pædagogiske udvikling?

På Vestre Skole har man fra starten arbejdet med den pædagogiske udvikling, og der er taget mange initiativer for at få de fysiske rammer brugt efter hensigten, når skolen stod færdig. Skolelederen var meget optimistisk i starten, men optimismen svinder med tiden. Selvom der er arbejdet hårdt med den pædagogiske udvikling, mener skolelederen ved byggeriets afslutning, at man stadig står overfor den største pædagogiske udfordring, fordi lærerne stadigvæk tænker i 1'taller: en lærer i en

time i et fag. Han mener ikke, at der er skabt de undervisningsmiljøer, som han gerne ville have fra starten, og som var tænkt ind i byggeriet. Han siger:

”Det tager 10 år at ændre pædagogisk praksis. Nej, jeg ved det ikke, men det er voldsomme ændringer. Det er en praksis, som har eksisteret i den danske folkeskole i 200 år. Man skal ind og arbejde med en holdningsændring og en adfærdsændring for at ændre det. Det har noget at gøre både med de lærerressourcer, man har til rådighed, og med traditioner og kulturer i folkeskolen for, hvordan man underviser. Men vi prøver at arbejde med det. For nogle er der tale om et generationsskifte, for andre skal der bare nye erfaringer til.”

I skoleforvaltningen har man overladt den pædagogiske udvikling til skolen selv, fordi man mener, at skolelederen selv sætter så stor fokus på udviklingsarbejdet. Men skoleforvaltningschefen er enig med skolelederen og siger:

”Jeg tror det tager lang tid, og der vil blive undervist normalt et stykke tid endnu. Det er en langsigtet ting, og jeg tror, det hænger sammen med udskiftningen af lærere.”

I skolebestyrelsen er man enige i, at den pædagogiske udvikling tager lang tid, og bestyrelsen vil gerne ind og bakke skolelederen op om den pædagogiske udvikling. Her mener bestyrelsen, at den har noget at byde på.

Rådgiveren ved ikke, hvordan lokalerne bliver brugt efterfølgende, men er dog ked af, at der allerede er presset flere klasser ind på skolen. Det betyder nemlig, at de lokaler, der skulle bruges til projektundervisning og eventuel fælles undervisning på tværs af klasser, allerede nu er inddraget til egne klasser. Det ødelægger mulighederne for at udøve de nye undervisningsformer.

Konkluderende om resultatet på Vestre Skole, kan man sige, at alle de aktive parter er enige om, at det bliver et flot resultat, og at helhedsindtrykket fra vinderprojektet er fastholdt i vid udstrækning. Det er lykkedes på trods af, at projektet skulle bespares næsten 50 %. Det er en flot faglig præstation af både skole og arkitekter, er alle enige om. På skolen er der dog stor bekymring om den efterfølgende vedligeholdelse, fordi besparelserne især er gået ud over materialevalg. På sigt vil

skolen formentlig få store vedligeholdelsesudgifter. På det punkt kan projektet komme til at skade skolen fremover. Den pædagogiske udvikling er der arbejdet meget med. Men i forhold til det store udviklingsarbejde, der er gjort, foregår der stadig meget ordinær undervisning på skolen, mener både skoleleder og skoleforvaltning. Det tager lang tid at ændre undervisningsformen, og forvaltningen mener, at der nok skal et generationsskifte til, før man ser den fulde brug af lokalerne efter hensigten. Den første del af kravet om opbakning til resultatet er derfor stort set opfyldt i denne proces, mens den anden del om brugen af skolen efter hensigten ikke kan betragtes som opfyldt – endnu.

Konklusion

Et af proceskravene til den gode proces, der er beskrevet i kapitel 1, tilsiger, at der skulle være bred opbakning til resultatet af processen, og at resultatet ikke måtte skade de berørte eller andre. Det er disse proceskrav, der er undersøgt i kapitlet. Men der er ikke foretaget en **reel** evaluering af projekterne. Kapitlet bygger udelukkende på de aktive parter vurdering af resultatet.

På Trekronerskolen og Vestre Skole er de aktive parter meget tilfredse med resultatet, og mener at resultaterne ligger tæt på vinderprojekterne. Mens resultatet på Munkebjergskolen ligger langt fra vinderprojektet. Til gengæld er der realiseret vigtige elementer af vinderprojektet, og de aktive parter er tilfredse med resultatet indenfor de afsatte rammer.

Vi må konkludere, at den første del af proceskravet om deltagernes opbakning til resultatet i stor udstrækning er opfyldt for *de aktive parter* vedkommende i alle tre processer. Der er forbavsende enighed blandt disse aktører om, at det er blevet gode og flotte skoler, og undervejs er det da også netop det faglige samarbejde om at få realiseret skolerne mellem lærere og arkitekter, der har været den bedste oplevelse for parterne.

Men det kniber mere med opbakningen fra nogle af de ikke-aktive pædagoger og lærere. For pædagogerne handler det især om ikke at føle sig inddraget i processen eller at føle sig forfordelt i forhold til lærere. Mens det for nogle af lærernes vedkommende handler om, at de ikke deler grundtanken om den nye pædagogiske udvikling, som byggerierne lægger op til. Altså to forskellige begrundelser for den manglende opbakning til projekterne.

Om den anden del af proceskravet, der tilsiger, at resultatet ikke må være til for stor skade for de berørte, peger undersøgelsen på, at både børnenes undervisning og lærernes arbejdsvilkår har lidt skade under byggerierne. På Trekronerskolen var problemet ikke stort, men det var det på Vestre Skole og Munkebjergskolen, hvor børnene stort set skulle undervises lige ved siden af håndværkernes arbejde. Det har været hårde år for både børn og personale, mens byggerierne stod på. Der er ikke lavet en undersøgelse af konsekvenserne for undervisningen i disse år, men forældres og læreres klager tilsiger, at det er et emne, der må have stor opmærksomhed i kommende byggeriet.

Selve resultatet af skolerne kan dog ikke siges at være til skade for nogle af berørte. De to af skolerne var meget gamle og nedslidte skoler, der nu er blevet renoveret, og det er til stor fordel for alle parter. Men det kan dog diskuteres, om den nye Trekronerskole er endt med at forringe forholdene for SFO-en i forhold til vinderprojektet.

Spørgsmålet der altid stilles efter sådanne processer er, jamen var det egentlig ikke ligegyldigt, at man måske havde dårlige og vanskelige processer, hvis bare resultatet blev godt? Som det fx er tilfældet med Vestre Skole. Til det kan man svare: nej, det er ikke ligegyldigt. Det er meget ressourcekrævende for alle parter at gennemføre vanskelige og konfliktfyldte processer, og især med de to af processerne, er der tale om meget lange procesforløb. Der er også stor sandsynlighed for, at skolerne ikke bruges efter hensigten, når de er resultat af så vanskelige processer. Indtil videre er det da også problemet på to af skolerne.

Kapitel 9: Vadestene og snublestene i den gode kommunale byggeproces

I rapporten følges tre skolebyggeprocesser i tre kommuner fra starten med en arkitektkonkurrence til byggerierne står færdige. De tre skolebyggeprojekter udgør vinderprojekter af en arkitektkonkurrence om Fremtidens Folkeskole udskrevet af Byggedirektoratet og Uddannelsesstyrelsen i 1998. Der er tale om et nybyggeri og to ombygningsprojekter. Skoleprojekternes realisering foregår over lang tid frem til 2005, hvor den sidste skole er færdig. Rapporten giver en detaljeret indsigt i, hvordan de tre skolebyggeprojekter forløber, organiseres og styres i samspillet mellem de offentlige og private aktører, hvilke problemer der opstår, og hvordan de løses. Desuden diskuteres de tre processer for det første ud fra generelle og teoretiske betragtninger om organisering og styring af offentlige processer og byggeprocesser i særdeleshed, og for det andet ud fra bestemte proceskrav, der indledningsvist er opstillet for offentlige byggeprocesser. Proceskravene er ikke ultimative, men udgør snarere eksempler på, hvilke proceskrav der kan være relevante i en offentlig byggeproces. Proceskravene er:

- § Kommunen skal styre processerne og ansvaret skal tydeliggøres,
- § Mange skal deltage og bakke op om projektet, og det må ikke være til for stor skade for berørte,
- § Der skal balanceres mellem konkurrerende værdier.

I studiet af de tre skolebyggerier er der sat fokus på især den offentlige styringsvinkel, men også på den organisering og styring, der sker i samarbejdet mellem de private og offentlige aktører på det overordnede styringsniveau i en byggesag. Dermed indgår ikke processtudier af den private byggestyring internt mellem de private byggeaktører. De centrale aktører er politikere, teknisk forvaltning og skoleforvaltning, skoleledere, skolebestyrelser og rådgivere i form af de tre vindende arkitektfirmaer.

De tre skolebyggerier illustrerer tre forskellige procestyper, der berører centrale emner i rapporten:

- 1) Den integrerende samarbejdsproces præget af dialog og konsensus med en bred og

åben netværksorganisering og baseret på en bred interaktiv viden.

2) En lukket og effektiv samarbejdsproces med en professionaliseret og elitær netværksorganisering og baseret på et begrænset især teknisk og arkitektfagligt domineret videngrundlag,

3) En konfliktfyldt samarbejdsproces præget af mistillid mellem offentlige og private aktører i en forholdsvis elitær netværksorganisering med offentlig stram og regelorienteret styring og baseret på en begrænset interaktiv viden.

Procestyperne uddybes og diskuteres gennem rapporten ved at sætte fokus på fire centrale temaer i processerne. Temaerne er: projekternes økonomiske udvikling, projekternes organisering og styring, lederroller i de tre projekter og sidst projekternes videngrundlag.

Det refleksive og strategiske valg

Procesbeskrivelserne giver et indgående indblik i den store kompleksitet og uforudsigelighed, der knytter sig til offentlige byggeprojekter med mange aktører, interesser og hensyn involveret. Kompleksiteten og uforudsigeligheden er et vilkår for offentlige byggerier, fordi der er tale om en politisk og demokratisk styring, og både offentlige og private aktører skal kunne håndtere denne kompleksitet og uforudsigelighed for at få vellykkede processer. Samtidig illustrerer beskrivelserne stor forskellighed i projektførelserne, deres problemer og løsninger. Kompleksiteten, uforudsigeligheden og forskelligheden viser vanskeligheden ved at udvikle standardiserede og generaliserede anbefalinger og modeller for gode/dårlige processer og organiserings- og styringsformer. Det afhænger i høj grad af konteksten for byggeprocessen og af de værdier og hensyn man ønsker at lægge til grund for vurderingen af "den gode proces, organisering og styring". Traditioner, kulturer, strukturer, "sporafhængighed" og standardmodeller har en tendens til over tid at blive mere betydende end opgavernes karakter. Det kan hæmme fleksible og hensigtsmæssige løsninger i de specifikke situationer.

En konklusion på den baggrund er, at de oplyste, bevidste og strategiske valg af organiserings- og styreformer er nødvendige i enhver situation, så de tilrettes opgaven og ikke omvendt.

Rapporten giver mange eksempler på forskellige typer af overvejelser, der kan danne grundlag for bevidste refleksioner over og strategiske valg af procesforløb, organisering og styring i skolebyggeforløb. Der er tale om valg, hvor der hele tiden skal balanceres mellem værdier om fx demokrati, effektivitet og faglighed, og hvor der ingen ”bedste” løsning er. Netop når vi taler om offentlige styringsprocesser for offentlige byggerier er det afgørende, at proces- og styringsvalg bliver gjort tydelige og eksplicite, så ”omverden” kan forholde sig til konsekvenserne af valgene, fx hvem inddrages i styringen og hvem ikke, og hvilke værdier skal der lægges mest vægt på.

Konklusioner på tværs

I rapporten konkluderes på de enkelte kapitler. Men spørgsmålet er, hvad der kan konkluderes på tværs af de fire temakapitler og de tre projektforsløb?

En måde at skabe overblik på, er at sætte konklusionerne ind i et skema:

	Økonomi	Organisering og styring	Lederroller	Faglighed
Snublestene	1. Forskel mellem konkurrencepris og reel pris 2. Usikker offentlig finansiering 3. Svag økonomistyring	”Vi gør, som vi plejer” eller ”vi følger moden”. Alle organiserings- og styringsformer har fordele og ulemper. Offentlig styring indbefatter konfliktende værdier.	Uklare rollefordelinger og skuffede forventninger. Rollekonflikter. Sammenstød mellem ”nye” og ”gamle” roller. Uklar brugerrolle.	Videnudvikling mindst på forvaltnings-skoleniveau. Generel pæd. viden forsvinder. Forældre- og børneviden integreres mindst.
Forklaringer	Ad. 1. Dårlige konkurrenceberegninger, markedets tilstand og selve konkurrenceformen Ad. 2. Uklare aftaler og	”Sporafhængighed”, kulturer og traditioner. Enhver styringsambition	Manglende refleksion over lederroller – sporafhængighed. Forskellige værdier	Strukturer og kulturer hæmmer videnudvikling. Skoleforvaltning fraværende.

	forskellige forventninger Ad. 3. Manglende kompetencer eller vilje til økonomistyring	har indbygget risiko for fiasko. Konfliktende værdier kan ikke løses, men skal håndteres.	om og holdninger til ledelse. Nye og gamle organiseringsformer fungerer samtidigt. Forskellige definitioner af brugerbegrebet.	"Lægmandsviden" betragtes ikke som vigtig.
Løsninger i de tre processer	Kontekstuel og bevidst brug og kombination af forskellige udbudsformer. Tiltag til opvejning af udbudsformers ulemper. Risikovurderinger og "konfliktløsningsaftaler". Kompetent og stram økonomistyring.	Forhandlende og integrerende hierarki med åben netværksproces. Hierarkisk management med lukket netværksproces. Hierarkisk regelstyring med delvis åben netværksproces.	Den aktive og synlige bygherre som myndighed, processtyrer og manager. Rådgiverne som traditionelle faglige rådgivere. Bygherrens metastyring. Bred og snæver brugerdefinition.	Fokus på videnudvikling på udførerniveau. Fokus på udvikling af interdisciplinær viden (pæd./ark). Organisering for at understøtte pæd./ark. styring.
Anbefalinger	I konkurrencer skal økonomien stå mere centralt. Kombination af udbudsformer ift. Den konkrete situation. Styrkelse af kompetencer til økonomistyring. Private aktører skal kunne håndtere politisk-økonomisk virkelighed. Offentlige aktører skal respektere markedsvilkår.	Løsrivelse fra "sporafhængighed". Valg af den rette organisation og det rette styringsmix til konkret situation. Kompetence på udførerniveau og klar opgave- og rollefordeling. Bred forståelse af brugerrollen.	Bevidst rollevalg og – fordeling i hver sag. Balancering mellem forskellige lederroller. Kvalificering og professionalisering af lederroller. Udvikling af meta-styringsredskaber. Bred forståelse af brugerrollen.	Større videnudvikling mellem forvaltninger. Større pæd. samspil mellem skole og forvaltning. Integration af forældre- og børneviden. Kvalitet fremkommer af transdisciplinær viden.

En uddybning af teksten får man ved at læse konklusionerne på rapportens kapitler. I resten af konklusionen skal vi i stedet se på anbefalingerne, og hvad der ligger til grund for netop disse anbefalinger. Det handler også om grundlaget for at tale om ”den gode proces” i denne rapport.

På vej mod gode skolebyggeprocesser?

I indledningen blev opstillet en række krav til gode processer som eksempler på krav, der kan være relevante for en offentlig byggeproces, hvor ”fællesskabets” og almenhedens interesser skal varetages. Kravene handler om stærk kommunal styring og ansvarlighed, om bred deltagelse, medejerskab og opbakning og om balancering af konkurrerende værdier om effektivitet, faglighed og demokrati. I en enhver vurdering af og holdning til, om processer er gode eller dårlige, vil der eksplicit eller implicit ligge bestemte krav, interesser og værdier til grund for vurdering og anbefalinger. Når man taler om udvikling af hensigtsmæssige eller gode processer, er det afgørende, at disse hensyn og værdier kommer tydeligt frem, så man ved fra hvilket udgangspunkt vurderinger og anbefalinger laves. Det gør det muligt at sætte ”hensigtsmæssigheden” til diskussion og forhandling, hvilket især er vigtigt i offentlige processer.

Anbefalingerne ovenfor fremkommer da også på baggrund af ovenstående definition af ”den gode proces”, og det betyder, at en diskussion af anbefalingerne samtidig er en diskussion af de bagvedliggende hensyn og værdier i definitionen af den gode proces. Sagt på en anden måde: valg af organiserings- og styreformer i skolebyggeprocesser får konsekvenser for selve formålet med offentlige organisationer og deres opgavevaretagelse – hvad enten valgene er bevidste eller ubevidste.

Når der i denne rapport lægges vægt på medejerskab, samt bred inddragelse og opbakning i de gode processer, skyldes det grundlæggende en vægt på det offentlige som demokratiske institutioner, der skal varetage fællesskabets og almenhedens interesser. Det er dog kun én ud af flere værdier, der er centrale for det offentlige, men argumentet er, at netop på ”skolen” som offentlig institution bør denne værdi stå centralt givet skolens opgave: at udvikle fagligt dygtige og demokratiske borgere. Men det kan selvsagt altid sættes til diskussion. Det afgørende her er, at de følgende anbefalinger skal ses i lyset af de nævnte værdier ved skolen som offentlig institution.

Kommunal styring og ansvar

De to første krav handler om, at kommunen skal påtage sig styring af processen og sørge for en klar ansvarsplacering. Rapporten viser, at kommunerne påtager sig denne opgave, men på meget forskellig vis. Forskelligheden er karakteriseret som: Forhandlende og fleksibelt hierarki, hierarkisk professionaliseret management og hierarkisk kontrollerende regelstyring.

En synlig og aktiv bygherrerolle har dermed et stort mulighedsrum, hvor der kan konstrueres flere typer af aktive bygherreroller. Sporafhængigheden spiller dog ind, så der ikke entydigt er tale om eksplicite valg, men ofte ”vi gør, som vi plejer”-situationer. Vi ser både den klassiske aktive myndighedsrolle i funktion, der dog vælges af nød og ikke lyst, og vi ser nyere roller som processtyrer og manager. Afgørende for det gode proces er dog et tæt samarbejde mellem teknisk og skoleforvaltning i projektorganiseringer, og en mere tydelig rolle til skoleforvaltningen i hele forløbet som støtte og hjælp til skolelederne.

Bygherrerollerne har hver deres fordele og ulemper, og vurderingen af deres hensigtsmæssighed må vurderes i hver enkelt situation. Tages de øvrige krav i ”den gode proces” med, får fx managerrollen dog det problem, at der vægtes effektivitet, lukkethed og hurtige beslutninger, frem for dialog, deltagelse og medejerskab, som i dette tilfælde indgår i definitionen af den gode proces.

De rådgivende arkitekter indtager stort set alle traditionelle faglige rådgiverroller dog med en åbning mod større inddragelse af brugerne (især skolelederne). De nyere interaktive rådgiverroller er ikke særlig fremtrædende i de tre kommuner.

Rolleklarhed i ledelsen, skuffede rolleforventninger og rollekonflikter er en del af styringen i de tre processer, og det opleves som problematisk for en vellykket styring. Det fører til anbefalingen om, at kommunerne og de private aktører gør sig deres lederroller mere klart gennem refleksion over forskellige mulige roller til parterne og udøver et kvalificeret valg af roller til den særlige byggesituation. Udvikling og valg af lederroller kræver dog, at man kender til de forskellige muligheder og har de nødvendige kompetencer til at udfylde rollerne. Derfor anbefales en professionalisering af lederne med vægt på lederkompetenceudvikling.

Lederroller og organiseringer påvirker gensidigt hinanden, og valg af organiserings- og styreformer kan hæmme eller fremme bestemte rolleudviklinger. Især når det gælder organiseringer af processer, betyder traditioner og sporafhængighed meget i de tre kommuner. Ingen har eksplicit valgt en form til netop den byggeproces, men gjort brug af kendte og afprøvede organiseringsformer blandet med og påvirket af nyere udviklingstræk indenfor offentlige organisering og organisering af byggeprocesser (fx projektorganisering, managementstyring og partnering-tankens). De velkendte og afprøvede organiserings- og styreformer viste sig dog at være meget forskellige, så igen ser vi et stort mulighedsrum for valg af organiserings- og styreformer med hver deres fordele og ulemper. Desuden ser vi forskellige kombinationer af den hierarkiske styreform og netværksstyrelsen, der viser kompleksitet og styringsmix i udviklingen af nye organiserings- og styreformer mellem hierarki og netværk. Der er tale om det forhandlende og integrerende hierarki med åbne netværksprocesser, om hierarkisk management med lukket netværksproces og om hierarkisk regelstyring med delvis åben netværksproces. Tager vi proceskravene i betragtning er det afgørende, at kommunerne træffer bevidste valg om organisering og styring af processerne og vælger, hvad man vurderer som det rette styringsmix i den konkrete situation. Skal der samtidig opnås bred inddragelse og medejerskab, er det afgørende, at så meget beslutningskompetence som muligt ligger på det udførende niveau, og at brugergruppen bliver bredt defineret, når man vælger deltagere til organiseringer.

Metastyring er en ny styringsform, vi så småt ser udfolde sig i styringen af de tre processer – især i Trekroner processen. Metastyring forsøger at kombinere processtyring med en indirekte resultatstyring og er dermed et forsøg på at ”genopfinde” den offentlige styring i en ny mindre hierarkisk, autoritær og regelstyrende form og mere dialogbaseret og forhandlende form. Metastyring antager flere former, og er nok mest kendt som fx mål- og rammestyring, men øvrige måder at styre på er styring via valg af institutionelt design (fx organisationsformer), via påvirkning af normer og værdier (fx historiefortælling og skabelse af fælles identitet) og via netværksdesign (skabe netværk, facilitere netværk og støtte deltagere). Her ligger et stort uudnyttet potentiale for styring, der både sætter ”kommunen” i en central (indirekte) styrende rolle, men samtidig giver plads for en relativ selvstyring hos de deltagende aktører i processerne. Når vi tager proceskravene om inddragelse og medejerskab i betragtning, kan det anbefales at udvikle de nye metastyringsredskaber i den fremtidige styring af skolebyggeprocesser.

Bred deltagelse og opbakning

De næste proceskrav handler om, at fleste mulige skal deltage eller kunne give deres mening til kende, og at der skal skabes bred opbakning og tilslutning til resultatet. Dette proceskrav handler i høj grad om, hvem og hvilke interesser der (bør) inkluderes eller ekskluderes af skolebyggeprocesserne. Proceskravet er opstillet, dels for at styrke den demokratiske værdi i processerne, fordi skolen anses for at være en demokratisk institution, dels for at forbedre resultatet og skabe medejerskab til produktet, så det anvendes efter formålet efterfølgende.

Dette proceskrav er der dog stor uenighed om i de tre processer, og der er stor forskel på, hvor integrerende processerne er. De tre processer er karakteriseret som en åben og bred netværksproces, hvor alle interessenter - også forældrene - spiller en stor rolle i processen, en professionaliseret og lukket netværksproces, hvor det hovedsagligt er chefer og fagfolk, der deltager, samt en forholdsvis åben netværksproces på udføرنiveau med bredere personaleinddragelse i udførelsen.

Alle er enige om, at "brugerne" skal inddrages i processerne. Men praksis viser stor forskel på, hvordan brugergruppen defineres. Den defineres af skoleforvaltningerne og især skolelederne. De øvrige aktører blander sig ikke særligt i definitionen. Alle er enige om, at "skolen" er brugerne, men skolen som offentlig institution består af flere aktørgrupper: lærere, pædagoger, teknisk og administrativt personale, forældre og elever. Pædagoger, forældre og elever er de dårligst repræsenterede grupper i byggerierne. Eleverne deltager stort set ikke, og i to af projekterne inddrages forældrene ikke særligt. Pædagogerne inddrages hovedsagligt, når processen specifikt vedrører deres område.

Proceskravet har som sagt sin demokratiske dimension. Når skolen betragtes som en demokratisk institution, må det være relevant at denne værdi gælder alle forhold vedrørende skolen, og den er da også institutionaliseret i fx skolebestyrelsen, hvor forældrene har en formel styringsrolle. Trods dette er de stort set fraværende i de to af processerne. Et andet argument for proceskravet er dog at opnå det bedste resultat og medejerskab for at få brugt resultatet efter hensigten. Her kommer vi ind på, hvilken viden der skal ligge til grund for at skabe det bedste resultat.

I de tre processer ser vi repræsentationer af forskellige former for viden, der findes relevante for byggerierne for at opnå det bedste resultat. Det er omtalt som den monodisciplinære viden (fx

lærerfaglighed eller arkitektfaglighed), den multidisciplinære viden (fx teknisk og pædagogisk viden ”ved siden af hinanden”), den interdisciplinære viden (integration af fagligheder til ny viden) og den transdisciplinære viden (integration af ekspertviden og bruger/lægmandsviden). Det siger sig selv, at vurderingen af ”det bedste resultat” afhænger af, hvilken videnform der ligger til grund for vurderingen.

Arkitektkonkurrencens eksplicite formål var at opnå det bedste resultat gennem udvikling af den interdisciplinære viden på to måder: en integration af den pædagogiske og tekniske viden i selve realiseringen af skolerne, og at skolerne skulle danne ramme for en integration af lærers og pædagogers viden i brugen af skolerne. I de tre processer er det især den interdisciplinære viden mellem lærerfagligheden og arkitektfagligheden, der er blevet udviklet, fulgt af en multidisciplinær viden mellem lærere og pæagoger. Kun i Trekroner processen ser vi en reel transdisciplinær viden som grundlag for byggeriet, hvor det lykkes at kombinere ekspertviden og en bred brugerviden med forældrenes lægmandsviden. Argumentet for at inkludere forældre i den ene proces er, at deres brugerviden forbedrede resultatet, mens man i de to andre processer ekskluderede forældrene, fordi man fandt deres viden irrelevant.

Udgangspunktet for proceskravet om inddragelse og opbakning er at den transdisciplinære viden vil give det bedste resultat og det største medejerskab til projekterne. Der er da heller ingen tvivl om, at medejerskabet følger graden af inddragelse i de tre processer, mens vurderingen af ”det bedste resultat” altid vil afhænge af, hvilken videnform man vælger at lægge til grund for vurderingen. I forhold til den transdisciplinære viden har man ikke opnået det bedste resultat i de to af processerne. På den baggrund kan det anbefales, at man i skolebyggeprocesser gør sig klart, hvilken videnform man vil understøtte i forløbene, og hvem der repræsenterer hvilke former for viden. Nogle gruppers viden vil kræve særlig hjælp til at blive integreret – især elevernes viden må inddrages på andre end de traditionelle måder gennem voksen møder og voksen dialog. Desuden at der eksplicit tænkes på udvikling af medejerskab fra projekternes start, så sandsynligheden for en anvendelse efter hensigten øges.

Håndtering og balancering af modstridende værdier

Det sidste proceskrav er en afbalancering af ofte modstridende værdier om effektivitet, faglighed og demokrati. Et af offentlige organisationers særkende er, at mange typer af værdier skal opfyldes i opgavevaretagelse, og selvom bestemte værdier dominerer på hver deres opgaveområde, så vil der

stadig være tale om flere typer af værdier på det enkelte opgaveområde. På skoleområdet har især effektivitet, faglighed og demokrati (inddragelse) tradition for at dominere, og det vil også præge skolebyggeprocesser. Værdierne kan være og er ofte modstridende, og derfor skal de styrende aktører i offentlige skolebyggeprocesser kunne håndtere og balancere mellem forskellige værdier.

Det fremgår allerede af ovenstående, hvordan demokrati og faglighed støder sammen i de tre processer (fx ”forældrene ved jo ikke noget af betydning om skolen, derfor skal de ikke inddrages”), og det samme gælder effektivitet og demokrati (fx ”møder og dialog med mange mennesker tager for lang tid og for mange ressourcer”). Det er afgørende, at både offentlige og private aktører respekterer, at der er forskellige og ofte modstridende værdier på spil i skolebyggeprocesser og gør sig klart, hvilke værdier der skal understøttes i hvilke situationer samt udvikler strategier for at håndtere konsekvenserne af at støtte en værdi frem for en anden.

Et af de største problemer i processerne vedrører netop forskellig vægtning og prioritering af værdier i processerne. I rapporten er det omtalt som ”det økonomiske problem”, der kan inkluderes i værdien om effektivitet. Under arkitektkonkurrencen blev der i høj grad vægtet til fordel for faglighedsværdien, mens den økonomiske dimension ikke fik samme opmærksomhed, og det skabte store problemer for alle tre projekter i deres gennemførelse. Det havde nær kostet projekterne livet i starten af forløbet. Desuden håndterede og vægtede kommunerne og de vindende arkitektfirmaer økonomien forskelligt, hvilket gav sig udslag i forskellige økonomiske håndteringsstrategier (fx forskellig brug af udbuds- og tilbudsformer) med hver deres fordele og ulemper i forhold til økonomistyring og faglighed (kvalitet). Hvis vi tager proceskravene fra en offentlige byggeproces i betragtning (kommunerne bygger for skatteborgernes penge) er anbefalingen, at økonomien skal spille en tydeligere rolle i arkitektkonkurrencer, og at bygherre og rådgiver nøje overvejer kombinationer af licitations- og entrepriseformer og tiltag til at opveje de valgte formers ulemper, der matcher den konkrete opgave og kontekst. Desuden at de laver risikovurderinger på de valgte former. Det kræver stor indsigt og kompetence i forskellige typer af økonomiske styringsredskaber hos både offentlige og private styringsaktører.

Litteratur

Andersen, J. m.fl.(red.) (1993): Medborgerskab – demokrati og politisk deltagelse. Systime. Herning.

Apelgren, S., Richter, A. og Koch, C. (2005): Snublestensanalyse i byggeriet. Rapport. BYG-DTU. Lyngby.

Arbo, Peter (2002): Partnerskab – den nye universalløsning? I: Plan 6/2002: 4-25. Norge.

Atkinson, R. (1999): Discourses of partnership and empowerment in contemporary British urban regeneration. I: Urban Studies 36, s. 59-72.

Bailey, N. (1995): Partnership Agencies in British Urban Policy. UCL Press Limited. University College London.

Bang, H. og Hansen, A.D. og Hoff, Jens (red.) (2000): Demokrati fra neden. Case studier fra en dansk kommune. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. København.

Bang, H. (2000): Bygherrens rolle og byggeriets udvikling. Erhvervsfremmestyrelsen. Erhvervsministeriet.

Bejder, E. (2003): Partnering med værdibaseret ledelse. I: Projektledelse, 8. årgang nr. 1, 2003: 14-19.

Bertelsen, N.H. (2003): Rådgiverhonorar i byfornyelsen. Notat. By og Byg. Statens Byggeforskningsinstitut.

Rapportason, P. (2001): Fragmenteret forvaltning. Systime. Herning.

Burrage, M. og Torstendahl, R. (eds.) (1990): Professions in Theory and History. Sage Publications. London.

Bresnen, M. og Marshall, N. (2000): Partnering in construction: a critical review of issues, problems and dilemmas, Construction Management and Economics, 18, 229-237.

Broadbent, J., Dietrich, M. og Roberts. J. (eds.) (1997): The End of Professions? The Restructuring of Professional Work. Routledge. London.

Bruijn, H. og Heuvelhof. E. (2000): Process Management. I: Heffen, Kickert og Thomassen (red.): Governance in Modern Society. Kluwer Academic Publishers. Holland.

Buser, M. og Koch, K. (2006): Emerging Metagovernance as an Institutional Framework for Public Private Partnership Network in Denmark. International journal of Project Management, vol: 33, issue 6, p. 548-556.

By- og Boligministeriet (2000): Byggeriets fremtid. Fra tradition til innovation. Redegørelse fra Byggepolitisk Task Force. By- og boligministeriet og Erhvervsministeriet.

By- og Boligministeriet (2001a): Bygherren som forandringsagent – et bedre ejendomsmarked. Debathæfte 1. Projekt Hus. By- og Boligministeriet.

By- og Boligministeriet (2001b): Tæt samarbejde i byggedelen – et bedre byggemarked. Debathæfte 2. Projekt Hus. By- og Boligministeriet.

Byggedirektoratet, Undervisningsministeriet og Kulturministeriet (1998): En konkurrence om Rum, Form og Funktion i Folkeskolen.

Byggedirektoratet, Undervisningsministeriet og Kulturministeriet (1999): En konkurrence om Rum, Form og Funktion i Folkeskolen. Dommerbetænkning.

Byggedirektoratet, Undervisningsministeriet og Statens Byggeforskningsinstitut (2000): En konkurrence om Rum, Form og Funktion i Folkeskolen. Temahæfte 2.

Byggeriets Evaluerings Center (2007): Budgetafvigelser på kulturbyggerier i Danmark.

Carstensen, T.A., Hess, A.E., Jørgensen, G. og Rasmussen K. (2004): Giv børn en stemme i byplanlægningen – hvorfor, hvornår og hvordan? Skov og Landskab. Det Biovidenskabelige Fakultet. KU.

Considine, Mark og Jenny M. Lewis (1999): Governance at Ground Level: The Frontline Bureaucrat in the Age of Markets and Networks. I: Public Administration Review Vol. 59, No. 6: 467-480.

Dahlsgaard, Lene (2000): Decentral ledelse – herre i eget hus eller alene hjemme. I: Bang, Henrik, Allan Dreyer Hansen og Jens Hoff (red.): Demokrati fra neden. Casestudier fra en dansk kommune. Jurist og Økonomforbundets Forlag. København.

Dent, Mike og Maggie O'Neill, Carl Bagley (red.) (1999): Professions, New Public Management and the European Welfare State. Staffordshire University Press.

Derber, Charles (red.) (1982): Professionals as Workers: Mental Labour in Advanced Capitalism. G.K. Hall and Co. Boston, Massachusetts.

Dræby, Tage (2003): Bygherrerollen. Bygherreforeningen i Danmark.

Engberg, Lars (2003): Konsensusstyring i kvarterløft. I: Sehested, Karina (red.): Bypolitik mellem hierarki og netværk. Akademisk Forlag. København. Under udgivelse.

Erhvervs- og Byggestyrelsen (2004): Vejledning i partnering. EBST juni 2004

Erhvervs- og Byggestyrelsen (2006): Vejledning i partnering – med særligt henblik på offentlige og offentligt støttede bygherrer. Erhvervs- og Byggestyrelsen, København.

European Planning Studies (1999): Vol. 7, No. 5.

Erhvervs- og Boligstyrelsen (2002a): Projekt nye samarbejdsformer. En slutrapport. Erhvervs- og Boligstyrelsen.

Erhvervs- og Boligstyrelsen (2002b): Arbejdspapir om brug af workshops ved partnering. Projekt nye Samarbejdsformer. Erhvervs- og Boligstyrelsen.

Erhvervs- og Boligstyrelsen (2003): Kvalitet i projektstyring. Udvikling af roller, samarbejde og produktivitet i renovering. Erhvervs- og Boligstyrelsen.

Ferlie, Ewan og Lynn Ashburner, Louise Fitzgerald, Andrew Pettigrew (1996): The New Public Management in Action. Oxford University Press.

Flyvbjerg, Bent og Tim Richardson (2002): Planning and Foucault: In Search of the Dark Side of Planning Theory. I: Allmendinger, Philip and Mark Tewdwr-Jones (red.): Planning Futures. New Directions for Planning Theory. Routledge. London.

Fotel, Trine og John Andersen (2003): Social mobilisering og/ eller forhandlingsplanlægning? Kvarterløftserfaringer fra Kgs. Enghave. I: Sehested, Karina (red.): Bypolitik mellem hierarki og netværk. Akademisk Forlag. København.

Geddes, Mike og John Benington (red.) (2001): Local Partnerships and Social Exclusion in the European Union. New forms of local social governance? Routledge, London.

Glover, Ian og Michael Hodges (red.) (2000): Professions at Bay. Ashgate, London.

Gottlieb, S.G., Bang, H.L. og Norvig Larsen, J. (2004): Partnering i praksis: Vurdering af resultater og erfaringer fra opførelsen af LO's hovedsæde i Havnestaden. By- og Byg Resultater 037. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Gottlieb, S.C. og Storgaard, K (2006): Flexible strategic partnerships in Danish construction. I: Boyd, D. (Ed.), Proceedings 22nd Annual ARCOM Conference, 4-6 September 2006, Birmingham, UK, Association of Researchers in Construction Management (pp. 414-424)

Gaardmand, Arne (1996): Magt og medløb. Om maghonibordsmetoden og dens korporative planlægning. Arkitektens Forlag. København.

Heffen, van Oscar, Walter Kickert og Jacques J.A. Thomassen (red.) (2000): Governance in Modern Society. Effects, Change and Formation of Government Institutions. Kluwer Academic Publishers. The Netherlands.

Hillier, Jean (2002): Direct Action and Agonism in Democratic Planning Practice. I: Allmendinger, Philip and Mark Tewdwr-Jones (red.): Planning Futures. New Directions for Planning Theory. Routledge. London.

Hughes W., Hillebrandt P. Greenwood D., og Kwawu W. (2006): Procurement in the Construction Industry. The impact and cost of alternative market and supply processes. Taylor og Francis

Jensen, Lotte (2003): Fra reaktiv til kreativ. Konturer af nye embedsmandsroller. Upubliceret bidrag til: Jensen, Jæger, Nielsen og Sørensen (red.): Roller der rykker. Nye politiker- og administratorroller. Jurist- og økonomforbundets forlag. Under publicering.

Jespersen, Peter Kragh (1996): Bureaucrati – magt og effektivitet. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. København.

Jessop, Bob (1998): The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. In: International Social Science Journal, March 1998, 155: 29-45.

Jørgensen, Torben Beck m.fl. (1996): Den offentlige sektor. Fra nutidens vilkår til fremtidens muligheder. Jurist- og Økonomforbundets Forlag: Projekt offentlig sektor – vilkår og fremtid. København.

Kearns, Ade and Ronan Paddison (2000): New Challenges for Urban Governance. I: Urban Studies, Vol 37, No. 5-6: 845-850.

Kickert, Walter, Erik-Hans Klijn og Joop F.M. Koppenjan (red.) (1997): Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector. Sage London.

Koch, C., Gottlieb, S.C. og Thuesen, C. (2005): The process of partnering: Gluing contracts, organising and financing together. I: Third International Conference on Construction in the 21st Century (CITC-III) "Advancing Engineering, Management and Technology", 15-17 September 2005 Athens.

Kooiman, Jan (red.) (1993): Modern Governance. New government-society interaction. Sage Publications.

Klijn, Erik-Hans og Joop F.M. Koppenjan (2000): Interactive decision making and representative democracy: institutional collisions and solutions. I: Heffen, Kickert og Thomassen (red.) Governance in Modern Society. Kluwer Academic Publishers. Holland.

Kristiansen, Kristian (2006): Strategiske partnerskaber i byggeriet. Modul 1: Viden om strategiske partnerskaber generelt og i byggeriet. BYG-DTU.

Lefevre, Christian (1998): Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review. In: International Journal of Urban and Regional Research Vol. 22, no.1: 9-25.

Logan, J. og H. Molotch (1987): Urban Fortunes: The political economy of place. University of California Press. Berkeley USA.

Lundquist, Lennart (1993): Ämbetsman eller direktör? Förvaltningschefens rolle i demokratiet. Norstedts Juridik. Stockholm.

March, James og Johan P. Olsen (1989): Rediscovering Institutions. The organisational Basis of Politics. The Free Press, New York.

March, James og Johan P. Olsen (1995): Democratic Governance. The Free Press, New York.

McQuaid, Ronald W. (2000): The theory of partnership. Why have partnerships? I: Osborne, Stephen P. (red.) (2000): Public-Private Partnerships. Theory and practice in international perspective. Routledge. London.

Nelson, Suzy (2001): The Nature of Partnership in Urban Renewal in Paris and London. I: European Planning Studies, Vol. 9, No. 4, s. 483-502.

Osborne, Stephen P. (red.) (2000): Public-Private Partnerships. Theory and practice in international perspective. Routledge. London.

Pedersen, Dan Ove (2003): Bygherrer i Danmark. Notat. By og Byg. Statens Byggeforskningsinstitut.

Pedersen, J. Kristensen, E. Flyvbjerg, B. og Sune From (2007): Budgetafvigelser på kulturbyggerier i Danmark. Byggeriets Evaluerings Center.

Pedersen, A. R. (1998): En præsentation af sneboldsmetoden. I: Rapportson, P. og Sørensen, E. (red) Samfundsforskning bottom-up. Teori og metode. Roskilde Universitetsforlag.

Pettigrew A.M. (1997): What is processual analysis? I: Scandinavian Journal of Management, Volume 13, Number 4, December 1997, pp. 337-348(12)

Pierre, Jon (red.) (2000): Debating Governance. Authority, Steering and Democracy. University Press Oxford.

Pollitt, Christoffer og Geert Bouckaert (2000): Public Management Reform. A Comparative Analysis. Oxford University Press. England.

Projekthus UP 3.1. Statens Byggeforskningsinstitut.

Projektledeelse, nr. 1 (2003), 8. årgang.

Rhodes, Rod A.W. (1997): Understanding Governance – Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Open University Press. Buckingham Philadelphia.

Sandercock, Leonid (1998): Towards Cosmopolis. John Wiley and Sons, UK.

Savitch, H.V. og John Clayton Thomas (1991): Big City Politics in Transition. Urban Affairs Annual Reviews, Vol. 38. Sage Publications, Newbury Park California.

Scharpf, F.W (1994): Games real Actors could play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations. I: Journal of Theoretical Politics, årg 1., nr. 6: 27-53.

Sehested, Karina (1996): Professioner og offentlige strukturændringer. AKF rapport. PhD Afhandling. AKF Forlaget. København.

Sehested, Karina (2002a): Netværksstyring i byer. Hvad med planlægningen og demokratiet? Jurist- og Økonomforbundets Forlag. København.

Sehested, Karina (2002b): How New Public Management Reforms challenge the Role of Professionals. In: International Journal of Public Administration 2002, Vol 25, No. 12: 1513-1537.

Sehested, Karina (red.) (2003a): Bypolitik mellem hierarki og netværk. En indledning. Akademisk Forlag. København. Under publicering.

Sehested, Karina (2003b): Nye planlæggerroller I netværksstyringen. Sehested (red.): Bypolitik mellem hierarki og netværk. Akademisk Forlag. København. Under publicering.

Sehested, Karina (2003c): Nye fagprofessionelle lederroller i netværksstyringen. I: Jensen, Jæger, Nielsen og Sørensen (red.): Roller der rykker. Nye politiker- og administratorroller. Jurist- og økonomforbundets forlag. Under publicering.

Slots- og Ejendomsstyrelsen (2006): Den statslige bygherres overvejelser og beslutninger i initiativfasen.

Stoker, Gerry (1998): Governance as theory: five propositions. In: International Social Science Journal. March 1998, 155: 17-28.

Stoker, Gerry (2000): Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance. I: Pierre (red.): Debating Governance. Authority, Steering and Democracy. University Press Oxford.

Storgaard, Kresten (2006): Strategiske partnerskaber i byggeriet. Modul 2: Fleksible strategiske samarbejder i byggeriet. Interview med nøglepersoner. Virksomhedsundersøgelse. SBI.

Sørensen, Eva (2002): Politikerne og netværksdemokratiet. Fra suveræn politiker til meta-guvenør. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. København.

Sørensen, Eva, Allan Dreyer Hansen og Carsten Greve (1996): Demokrati i forandring. Projekt Offentlig Sektor – Vilkår og Fremtid. Debatserien. København.

Thomassen, Mikkel Andreas og Lennie Clausen (2002): Partnering i praksis. Et studie af brug af partnering i projekteringsfasen. Erhvervs- og Boligstyrelsen. København.

Undervisningsministeriet, Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger, By og Byg (2003): Fag og rum i folkeskolen.

KØBENHAVNS UNIVERSITET

INSTITUT FOR GEOVIDENSKAB
OG NATURFORVALTNING

ROLIGHEDSVEJ 23
1958 FREDERIKSBERG

TLF. 35 33 15 00
IGN@IGN.KU.DK
WWW.IGN.KU.DK